

TAPAUSTUTKIMUS
SOSIAALIPALVELUJEN INFORMAATIO-OHJAUKSESTA
Ohjaavien viranhaltijoiden näkemyksiä

HANNA BROTKIN
Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2016

BROTKIN, HANNA: Tapaustutkimus sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta. Ohjaavien viranhaltijoiden näkemyksiä

Pro gradu -tutkielma, 81 s., 3liitesivua

Sosiaalipolitiikka

Ohjaaja: Satu Kalliola

Toukokuu 2016

Valtakunnallisten toiminnallisten ja rakenteellisten uudistusten myötä sosiaali- ja terveyspalveluja tuotetaan yhä enemmän kotiin vietävinä palveluina. Lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotavat ovat monipuolistuneet ja kunnat ostavat palveluja yksityisten yritysten, yhdistysten ja järjestöjen tuottamina perustuen kumppanuuksiin. Kotiin vietävien sosiaalipalvelujen tuotannon määrän kasvaessa samaan aikaan myös sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialan työpaikkatapaturmien lukumäärä on liki kaksinkertaistunut. Turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen on osa hyvinvointipolitiikkaa, jonka toteuttaminen on valtion ja kuntien yhteinen tehtävä. Valtion ohjaus on osa keskushallinnon toteuttamaa julkista politiikkaa. Valtionhallinnon uudistusten tarkoitus on ollut normiohjauksen vähentäminen ja ohjauksen painopisteen siirtäminen tulos- ja informaatio-ohjaukseen, jolloin ohjaustoiminnan tavoitteena on tukea toimijoiden omavalvontaa ja palvelukehitystä. Tutkimus kohdentuu valtionhallinnon suorittamaan institutionaaliseen ohjaukseen kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi. Tutkimus on naturalistinen arvioiva tapaustutkimus, jossa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön kehittämis- ja uudistushanke, joka käsittelee kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden fyysisten vaarojen arviointia tukevaa turvallisuusohjeistusta. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella ohjaavien viranomaisten näkökulmia informaatio-ohjauksen toteutumisesta kunnissa ja yksityissektorilla.

Tutkimusaineisto muodostuu asiantuntijahaastatteluista. Tutkimuskysymyksiin vastataan laadullisin tutkimusmenetelmin. Aineiston analyysimenetelmänä käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Tutkimustuloksia esitellään kahdessa osassa (luvut 5 ja 6). Tulosten ensimmäisessä osassa esitellään analyysin tuloksia ohjaavien viranhaltijoiden käsityksiä informaatio-ohjauksen tarpeesta ja ohjauksen tavoitteista. Tutkimustulosten yhteenvedossa tutkimustuloksia tarkastellaan yhä perusteellisemmin kytkien ja vertaillen tuloksia aikaisempaan tutkimukseen. Tutkimustulosten perusteella on pääteltävissä, että informaatio-ohjauksen onnistumista edistäviä ja estäviä tekijöitä voidaan tarkastella neljästä eri näkökulmasta. Nämä ovat ohjauksen menetelmä- ja rakennenäkökulma sekä toimijalähtöisesti erotellen ohjaavaan tahoon ja ohjausta vastaanottavaan tahoon liittyvät kriittiset ohjausprosessia tukevat ja haastavat tekijät. Tutkimustulokset osoittavat, että informaatio-ohjausta on keskushallinnon taholla onnistuttu ohjausmenetelmänä kehittämään, mutta kokonaisuutena tämä näyttäytyy yhä hajanaisena ja epäselvänä. Tutkimuksen johtopäätöksenä syntyi toimenpideehdotuksia sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksen kehittämiseksi. Erityisesti yksityisten sosiaalipalvelujen ohjaus edellyttää tulevaisuudessa viranhaltijoiden yhtenäistä näkemystä tiedonhallintaan, ohjauksen kohdentamiseen ja implementaatioon sekä ohjaustavoitteisiin liittyen. Tulosten valossa näyttää siltä, että ohjausprosessien kehittäminen on mahdollista keskushallinnon ja sosiaalialan toimijoiden vuorovaikutteisena yhteistoimintana, jolloin ohjauksen tukena toimivat sekä palautejärjestelmät että suunnitelmalliset vaikuttavuusarvioinnit, joiden tuottamaan tietoon tulevaisuuden ohjausprosessien valinnat ja kehittämistoimet tukeutuvat.

Asiasanat: valtion ohjaus, informaatio-ohjaus, sosiaalipalvelut, turvallisuus

BROTKIN, HANNA: Case study of information control in social services. Views from chief officials

Master's thesis, 81 pages, 3 appendix pages

Social policy

Supervisor: Satu Kalliola

May 2016

With nationwide structural and functional reforms, social and health services are increasingly produced as home-delivered services. Production methods for statutory social and health services have diversified and municipalities are purchasing services produced by private companies, associations and organizations, on the basis of partnerships. As the number of home-delivered social services has grown, concurrently the number of workplace accidents in the health and social service sector has nearly doubled. Improving safety and well-being is a part of welfare policy, the fulfillment of which is a task shared by the state and municipalities. State control is part of the public policies implemented by central government. The intention of the government reforms have been to reduce norm control and to shift emphasis toward performance and information control, in which case the aim of control operations is to support self-control and service development. This study is focused on the institutional control carried out by the central government for the advancement of the safety of home-delivered social services. This study is a naturalistic evaluative case study, in which the case is comprised of the social and health ministry's development and reform project, which deals with home-delivered social services and the safety instructions that support the evaluation of the physical risks to social welfare units. The aim of the study is to survey chief officials' points of view regarding the realization of information control in municipalities and the private sector.

The research material consists of expert interviews. Research questions are addressed with qualitative research methods. The method of analysis used for the material is theory-guided content analysis. The research results are presented in two parts (chapters 5 and 6). In the first part of the results, the officials' views regarding the need for and the aims of information control, that direct the results of the analysis, are presented. The summary of results examines the results of the study more thoroughly, connecting and comparing them with earlier studies. On the basis of these results, it can be concluded that the factors both conducive and impeding to the success of information control can be examined from four different perspectives. These are the method and structure perspective of control, and the critical factors supporting and challenging the control process, sorted on the basis of operators to factors having to do with the governing body and those having to do with the governed party. The results show that information control has been successfully developed as a control method on the part of the central government, but taken as a whole it appears still disjointed and unclear. As a conclusion to the study, a number of suggestions for measures for the development of the information control of social services have arisen. Especially the control of private social services will require in the future a unified view of information management, the focus and implementation of control, and the aims of control on the part of the officials. In the light of these results, it seems that developing the control processes is possible as an interactive collaboration of the central government and the operators of social services, in which case control will be supported by feedback systems and systematic evaluations of effectiveness. Future selections and development operations of control processes will rely on the data produced by these systems and evaluations.

Key words: State control, information control, social services, security

SISÄLLYS

JOHDANTO	1
1 TIETEENFILOSOFIA JA TUTKIMUSASETELMA	3
2 VALTION OHJAUSJÄRJESTELMIEN MUUTOS 1970–2016	11
3 OHJAUSMALLIAJATTELU	14
3.1 Ohjausmalliajattelu valtion ohjauksen perustana.....	14
3.2 Informaatio-ohjaus	17
3.3 Muut ohjausmuodot	21
3.4 Turvallisuuden edistämisen tarve keskushallinnon asiakirjoissa.....	22
4 TUTKIMUSPROSESSI.....	24
4.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset.....	24
4.2 Tutkimuskohteen kuvaus ja aineistonkeruu	29
4.3 Tutkimusaineiston kuvaus ja käsittely	34
4.4 Tutkimusaineiston analyysi.....	34
5 TUTKIMUSTULOKSET	40
5.1 Sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjaustarve	40
5.2 Sosiaalipalvelujen ajankohtaiset turvallisuushaasteet.....	41
5.3 Turvallisuusoppaan ohjaustavoitteet.....	42
5.4 Vuorovaikutus osana informaatio-ohjausprosessia.....	46
5.5 Informaatio-ohjauksen toimeenpanoprosessi.....	48
5.6 Asiantuntijoiden käsitykset ohjauksen arviointitarpeesta	52
6 TUTKIMUSTULOSTEN YHTEENVETO.....	55
6.1 Informaatio-ohjausta tukevat kriittiset menestystekijät	55
6.2 Ohjausprosessin riskitekijät	61
6.3 Valtion ohjausjärjestelmän kehittämistarve	65
6.4 Tulosten luotettavuus ja yleistettävyys	67

7	LOPUKSI.....	70
	LÄHTEET.....	78
	LIITTEET	82

Liite 1. Saatekirje.....	82
Liite 2. Teemahaastattelurunko	83
Liite 3. Suostumus tutkimushaastatteluun	84

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Ohjauksen prosessimalli Lundquistin (1987) prosessimallia mukaillen.....	9
Kuvio 2. Hallinnon ohjausmuodot Lundquistin (1992) mukaan	15
Kuvio 3. Ohjaustapahtuman osatekijät	16
Kuvio 4. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto	31
Kuvio 5. Analyysiprosessin kuvaus	35
Kuvio 6. Tutkimuksen teoreettis-metodologinen lähestymistapa	37
Kuvio 7. Esimerkki aineistonanalyysin etenemisestä	38
Kuvio 8. Toimijaperusteiset ohjausvaikutustavoitteet	43
Kuvio 9. Näkökulmia vuorovaikutukselliseen toimintaan ohjauksessa.....	46
Kuvio 10. Ohjausprosessin onnistumista tukevat tekijät	56
Kuvio 11. Ohjausprosessin onnistumisen riskitekijät	61
 Taulukko 1. Asiakastyön ohjausvaikutus tavoitteet.....	43
Taulukko 2. Työntekijätason ohjausvaikutus tavoitteet.....	44
Taulukko 3. Organisaatiotason ohjausvaikutus tavoitteet.....	45

JOHDANTO

Turvallisuuden edistäminen ja riskienhallinta ovat sosiaali- ja terveysalan organisaatioiden ja toimintayksiköiden yhteinen tehtävä. Turvallisuuden ja riskienhallinnan arvioinnin kehittämällä tuetaan henkilöstön hyvinvointia, varmistetaan toiminnan laatua ja edistetään organisaation positiivista julkisuuskuvaa. (STM 2011:15, 7.) Turvallisuustematiikka on osa sosiaalipolitiikkaa. Laajemmin turvallisuus arvona on osa kaikkea yhteiskuntapolitiikkaa liittyen näin osaksi hyvinvointivaltion rakenteita. Ihmisten kokemukset turvallisuudesta tai sen puutteesta ulottuvat kaikkiin elämänalueisiin. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta rakentuu laajan julkisen sektorin nojaan, jossa suurimpina toimijoina ovat kunnat ja valtio. Viimevuosina kunnat ovat lisänneet kumppanuuksia runsaasti myös yksityisten palveluntuottajien ja kolmannen sektorin kanssa. Monisektorisesta yhteistyöstä on tullut tärkeä toimintamuoto sekä kunnille että valtiolle. Sosiaali- ja terveysala on myös merkittävä työllistäjä. Vuoden 2012 lopussa sosiaali- ja terveysalalla työskenteli yhteensä 383 497 henkilöä (THL.fi 19.10.2015). Tutkimuksessa turvallisuuden edistämistä lähestytään kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden näkökulmasta. Aiheena koen tämän ajankohtaiseksi siksi, että sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialan työpaikkatapaturmien lukumäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosien aikana. Palkansaajien osalta työpaikkatapaturmien lukumäärä yksityisellä sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla on liki kaksinkertaistunut vuosien 2005–2013 aikana. Yhtäältä yli kolme kuukautta kestäviä työkyvyttömyysjaksoja aiheuttaneiden työpaikkatapaturmien määrä on lisääntynyt, kuten myös alle neljän päivän työkyvyttömyyteen johtaneiden työpaikkatapaturmien määrä. Myös kuntasektorilla sosiaali- ja terveysalalla työskentelevien palkansaajien työtapaturmien määrä on kasvanut. Vuonna 2013 kuntasektorin töissä sattui 20 557 työpaikkatapaturmaa, lisääntyen edellisvuodesta noin 2,4 %. (Työtapaturmat tilastojulkaisu 2014, 18).

Sosiaali- ja terveysalalla käydään läpi niin toiminnallisia kuin rakenteellisia uudistuksia. Muutosten taustalla yhtenä tekijänä on tavoite lisätä kotiin vietäviä sosiaali- ja terveyspalveluja. Samoin tavoitteena on ollut sekä palvelujen tuottavuuden että vaikuttavuuden lisääminen rakenneuudistuksin ja teknologiaa hyödyntäen. Toisaalta tulevaisuuden työurat kestävät yhä pidempään, mikä toteutuakseen edellyttää työhyvinvoinnin tukemista ja tapaturmien ennaltaehkäisyä. Ihmisten hyvinvoinnin edistäminen on sekä kuntien että valtion yhteinen tehtävä. Hyvinvointiyhteiskunnan keskeinen elementti on kansalaisten turvallisuuden edistäminen, johon niin turvallisuus-, terveys- kuin sosiaalipoliittiset kysymykset kietoutuvat. Myös ohjaus on osa julkista politiikkaa. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiassa ”*Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020*” todetaan, että toimivan ja

suunnitelmallisen ohjauksen keinoin kyetään varmistamaan, että lainsäädännön tavoitteet ja palvelukokonaisuudet toteutuvat. Vuoteen 2020 mennessä myös sosiaali- ja terveysalan valvonta yhdenmukaistetaan niin, että valvonnan lähtökohtana on palvelujen käyttäjien etu ja turvallisuus. (STM 2011:1, 12.) Sosiaalipalvelujen ohjaus on viime vuosina muotoutunut tiukasti säädetystä normi- ja resurssiohjauksesta enemmän kohti tietoa kartuttavaa informaatio-ohjausta. Tämä tutkimus kohdentuu valtionhallinnon suorittamaan institutionaaliseen ohjaukseen kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi. Tutkimus on naturalistinen arvioiva tapaustutkimus, jossa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön kehittämis- ja uudistushanke, joka käsittelee kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden fyysisten vaarojen arviointia tukevaa turvallisuusohjeistusta. Tässä tutkimuksessa tämä ohjaus ymmärretään informaatio-ohjauskeinona, jonka avulla pyritään edistämään kotiin vietävien sosiaalipalvelujen ja toimintayksiköiden turvallisuutta yhteiskunnassa kautta linjan.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ohjaavien viranomaisten näkökulmia informaatio-ohjauksen toteutumisesta kunnissa ja yksityissektorilla. Tulkintani mukaan informaatio-ohjauksen tutkimus on merkittävää ja tarpeellista, koska erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla informaatio-ohjaus on keskeinen ohjausmuoto. Ohjausmuodon tarkoitus on erityisesti tuottaa tietoa toiminnan kehittämisen tueksi erilaisin raportein, tutkimuksin ja suosituksin (Heinämäki 2012, 96; Jalonen ym. 2009, 24). Aikaisempaan tutkimukseen perustuen informaatio-ohjaus valtion ohjausmuotona ei ole ongelmatonta. Kritiikin mukaan informaatio-ohjausta on kuvattu koordinoimattomaksi ja hajanaiseksi, muusta ohjauksesta irralliseksi kokonaisuudeksi, jota ohjauksen kohteet eivät tunnista valtionohjaukseksi (Heinämäki 2012; TrVM 2008:5; Stenvall & Syväjärvi 2006; Oulasvirta ym. 2006). Informaatio-ohjauksen edistämiseksi sekä ohjaustoiminnan että ohjauksen vaikuttavuuden näkökulmasta on näin ollen tarpeellista selvittää, miten ohjausta toteuttavat viranhaltijat määrittelevät ohjausmenetelmää eri näkökulmista. Tutkimuksessa pyritään arvioimaan myös, kuinka viranhaltijat uskovat ohjauksen toteutuvan ja vaikuttavan käytännössä. Tutkimuksen tavoitteena on nostaa esiin ohjaavien viranomaisten näkemyksiä siitä, miten informaatio-ohjauksen tulisi toteutua ja miten tätä tulisi edelleen kehittää. Turvallisuuden edistämiseksi on julkaistu runsaasti materiaalia, suosituksia ja ohjeistuksia. Silti kokemukseni mukaan turvallisuusnäkökulma jää usein irralliseksi muusta kehittämistyöstä, eikä tätä huomioida riittävästi osana organisaatioiden erilaisia kehittämishankkeita ja strategisia linjauksia. Ajatus tutkimuksen toteuttamiselle kiteytyy näin ajatukseen siitä, jakavatko ohjaavat virkamiehet yhteisen käsityksen siitä, millaisia vaikutuksia informaatio-ohjauksella oletetaan käytännössä olevan ja miten heidän mielestään ohjausta tulisi kehittää. Samoin tutkimus selvittää, onko kotiin vietävien

sosiaalipalvelujen turvallisuuden näkökulmasta informaatio-ohjaus ohjausmenetelmänä riittävä vai tulisiko ohjausmuotoa tulevaisuudessa mahdollisesti muuttaa. Työn teoreettinen viitekehys rakentuu siten valtionohjauksesta, informaatio-ohjauksesta sekä kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuudesta.

1 TIETEENFILOSOFIA JA TUTKIMUSASETELMA

Tutkimuskohteen luonnetta koskevat kannanotot määrittelevät sen, miten todellisuus ymmärretään ja kuinka todellisuuden toimintaa voidaan selittää. Tämän tutkimuksen tieteenfilosofisena taustana on kriittinen realismi, mikä Bhaskarin (1997, 25–26) mukaan nojautuu metafyyssiseen transsendentaaliseen realismiin. Tieteenfilosofiassa voidaan erottaa kolme keskeistä traditiota, joita ovat transsendentaalinen realismi, transsendentaalinen idealismi sekä David Humen edustama klassinen empirismi. Transsendentaalinen realismi pitää tutkimuksen kohteina ilmiöitä synnyttäviä rakenteita sekä mekanismeja ja tiedon katsotaan syntyvän tieteessä tapahtuvan sosiaalisen toiminnan seurauksena. Transsendentaalinen realismi väittää, että voidaan puhua kestävästi lainomaisuuksien hallitsemasta ja ihmisestä riippumattomasta maailmasta ja realismi viittaa tutkittujen ilmiöiden olemiseen mielestä riippumattomia asioita. (Kuusela & Niiranen 2006, 12; Mäntysaari 2006, 146–147; Töttö 2004, 236.) Realistisen sosiaalitieteen näkemykset nousivat esiin aluksi taloustieteen, sosiologian ja yhteiskuntateorian kontekstissa. Realistisen sosiaalitieteen on sanottu edustavan niin kutsuttua kolmatta tietä sosiaalitieteissä, jonka pyrkimyksenä on löytää sosiaalitieteille oma paikkansa positivismiin, hermeneutiikkaan tai kielifilosofiaan sitoutumatta. (Kuusela 2006, 13–15.)

Realistinen sosiaalitieteilijä käsittää yhteiskunnan jatkuvaan uusintamiseen perustuvana ilmiönä, joka muuttuu yksilöiden tarkoituksellisen toiminnan seurauksena. Muutos on kuitenkin riippuvainen ulkoisista edellytyksistä. Yhteiskunta on olemassa ja yhteiskuntaa tuotetaan yksilöiden tekojen ja valintojen seurauksena, perustuen autonomisille tasoille ja esiin kohonneille, emergenteille ominaisuuksille, joilla on omia kausaalisia voimia. (Kuusela 2006, 88.) Sosiaalitutkimuksessa kriittinen realismi pyrkii vastaamaan sekä post-positivismiin että positivismiin keskeisiin ongelmiin ja samanaikaisesti yhdistää hermeneutiikan ja positivismiin. Kriittisen realismin perustana on, että sosiaalisen ja reaalisen maailman toiminnassa on olemassa todellisia, näkymättömiä mekanismeja, jotka helpottavat ihmisten elämän ja sosiaalisten tapahtumien muotoutumista. (Heinämäki 2012, 32–33.) Yhteiskuntatieteessä teorioiden merkitys on tehdä nämä näkymättömät rakenteet näkyviksi. Realistisen yhteiskuntateorian mukaan maailma on olemassa subjektien toiminnasta riippumattomana

asiana, toisin sanoen ”*re -exist*”, ennen toimijoita (Kuusela 2006, 89–90). Realismia edustavat tutkijat painottavat tutkimuskohteen käsitteellistämisen lisäksi teorian merkitystä ja kerrostunutta käsitystä todellisuudesta. Kerrostunut todellisuuskäsitys on tekijä, joka erottaa realismin positivismista ja empirismistä (Mts. 2006, 10–11).

Kriittiseen realismiin perustuva lähestymistapa informaatio-ohjaukseen on jo itsessään kerroksittainen kokonaisuus (Niiranen 2006, 195). Kuuselan (2006, 96) mukaan yhteiskunnallinen toiminta tapahtuu syklisissä prosesseissa, joilla on selkeä alku ja loppu. Prosessien tarkempi erittely selittää sen, miten järjestelmät ja organisaatiot toimivat. Ohjausprosessin toiminnan ja ratkaisujen ymmärtäminen edellyttää, että tutkija onnistuu tunnistamaan kontekstit sekä sen, millaiset vuorovaikutukselliset mekanismit vallitsevat organisaation ja sen toimintaympäristön välillä (Niiranen 2006, 201). Myös Virtanen (2007, 17) esittää, että yhteiskuntatieteilijät hahmottavat julkisen yhteiskunnallisen toiminnan systeeminä eli osista koostuvana järjestelmänä. Systeemi on kokonaisuus, jonka osat toimivat vuorovaikutuksellisessa suhteessa ja ovat riippuvuussuhteessa toinen toisiinsa. Julkisen hallinnon kompleksinen toimintaympäristö informaatio-ohjausta toteuttavana systeeminä edellyttää tämän monimuotoisuuden huomioimista tutkimusmetodologian valinnassa. Kriittinen realismi tieteenfilosofisena perustana pohjautuu näkemykseeni informaatio-ohjauksesta toistuvina tapahtumasarjoina. Katson, että informaatio-ohjaus vaatii sen kerroksittaisuuden tarkastelua muutoinkin kuin yksinkertaistettuina syy-seuraussuhteina. Tulkintani mukaan tämä mahdollistaa myös oppimisen ja toimii siltana kehittyneempien ohjausmallien luomiselle tulevaisuudessa.

Kriittinen realismi lähtee siitä ajatuksesta, että tieteen päämäärä on yleistäminen ja tutkimuksen tehtävänä on paljastaa ne mekanismit, jotka tuottavat sosiaalisia ilmiöitä. Kriittisen realismin mukaan kaikki selittäminen on kausaalista (Töttö 2004, 48). David Humen mukaan kausaalisuutta määrittelee kolme tunnusmerkkiä, joita ovat paikallinen ja ajallinen läheisyys, (*contiguity*), ajallinen seuraaminen (*succession*) sekä välttämättömyys (*necessary connexion*). Syyn ja vaikutusten pitää olla toisiinsa nähden ajallisessa ja paikallisessa kosketuksessa (Töttö 2004, 118). Kant tiivistää ajatuksen toteamalla, että kausaalisuus on ihmisen ymmärryksen kategoria, jonka mieli sijoittaa ilmiömaailmaan (Niiniluoto 2006, 37). Töttö (2004, 120–134) tarkastelee kausaalisuutta neljän kausaalisuhteen toteamiseksi käyttäen. Nämä ovat kontingenssi, ajallinen järjestys, korrelaatio ja näennäiskorrelaation erottaminen ja mekanismi.

Sosiaalitieteissä kausaalisuhteet välittyvät uskomusten, motiivien, luulojen ja muiden sisäisten rakennelmien kautta. Sosiaalisessa maailmassa kausaalisuhteet pitävät sisällään subjektiivisen tekijän, mutta niiden tietäminen vaatii rinnalleen kokemuseräistä tietoa. Yhteiskuntatieteen näkökulmasta sosiaalisen todellisuuden ja ihmismielen todellisuuden rakenteet määrittelevät generoivia mekanismeja, jotka luovat toiminnallisia taipumuksia ja riskejä. Sosiaaliset rakenteet voivat täten olla ajallisesti nopeasti vaihtuvia. Yhteiskunnallinen todellisuus voi olla samanaikaisesti lainvoimaisten suuntausten, tendenssien hallitsema, mutta silti ihmisten toiminnan kautta muunneltavissa. Tämä lähtökohta mahdollistaa sellaisen soveltavan yhteiskuntatieteen, jolla tavoitellaan ihmisen toimintajärjestelmien ja järjestelmiä tukevien sosiaalisten rakenteiden järkipäistä suunnittelua. Totuudenkaltaisten teorioiden avulla voidaan kehittää soveltavaa tutkimusta, joka auttaa yhteiskunnallisten järjestelmien kehittämisessä ja toiminnan rationaalisessa suunnittelussa. (Niiniluoto 2006, 36–39, 42.)

Tämän tutkimuksen informaatio-ohjauksen toteutumisen kontekstissa on syytä huomioida, että toisiinsa vaikuttavat kausaalisuhteet ja prosessit kohtaavat parhaiten juuri yhteen sovittaen sekä kunnallisen päätöksenteon- että valtion ohjausmekanismeja. Yhteiskunnassa valtiollisen ja paikallisen tason toiminnan tavoitteiden tulee olla yhteensopivia. Kriittisen realismin tulkinnan mukaan toiminnan muutoksen aikaansaaminen ei toimi automaattisesti tai pelkistetyn mallin tavoin. Ohjausprosessin tutkiminen edellyttää, että tutkija tunnistaa ja huomioi ohjauksen kerroksellisen rakenteen sekä monitasoisen generatiivisen kausaalisuhteen. Vaikka generatiiviset mekanismit ovat olemassa, niitä on vaikea havaita. Generatiiviset mekanismit ovat osa rakenteita luoden rakenteisiin kausaalisia mahdollisuuksia ja säilyvät myös silloin, kun nämä eivät ole toiminnassa. (Niiranen 2006, 202.) Tässä tutkimuksessa hypoteesina on, että yksityisten sosiaalipalveluyksiköiden ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusoppaan päätyminen konkreettiseksi toiminnaksi organisaatioissa on riippuvainen useista tekijöistä, kuten ohjausprosessin eri vaiheissa tehdyistä valinnoista, implementaation toteutuksesta ja kohdentamisesta sekä organisaatioissa toimivien ihmisten intresseistä ja valinnoista tarkastella nykyisiä toimintatapoja suhteessa ohjausinformaatioon.

Tutkimus perustuu arviointitutkimukselle tyypilliseen teoreettiseen ajattelutapaan ymmärtää ohjaus julkisen hallinnon systeemiajatteluna, jota kuvataan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa. Tutkimukseen sisältyy myös tapaustutkimukselle tyypillinen tavoite, tutkimuskohteen kausaalisuhteiden selvittäminen. (Virtanen 2007, 17, 160.) Kausaalisuhteita pyritään nostamaan esiin selvittämällä viranhaltijoiden käsityksiä siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet ohjaustarpeen tunnistamiseen ja edelleen julkaistavan oppaan sisällölliseen rakenteeseen. Yhtäältä tutkimuksessa

pyritään arvioimaan, ovatko viranhaltijoiden käsitykset yhtäläisiä, vai eroavatko nämä toinen toisistaan. Tutkimuksen tutkimuspropositioiden valinta perustuu luvussa 4.1 tarkemmin esiteltävien aikaisempien tutkimusten osoittamaan tarpeeseen sekä tutkimustiedon täydentämisen tarpeellisuuteen. Tapaustutkimuksessa analyysiyksiköiden määrittelyyn liittyy kysymys siitä, mikä tapaus itseasiassa on (mts. 160). Tässä tutkimuksessa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön kehittämis- ja uudistushanke ”Kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden fyysisten vaarojen arviointia tukeva turvallisuusohjeistus”. Tutkimusraportissa turvallisuusohjeistuksesta käytetään synonyymina käsitettä ”Turvallisuusopas”. Tutkimuksessa kehittämishankkeen tuloksena julkaistava turvallisuusopas ymmärretään valtionohjauksena, tarkemmin informaatio-ohjauksena. Tutkimuksen tarkoitus on vastata tutkimuskysymyksiin tässä yksittäisessä tapauksessa. Tutkimusaineiston kytkeminen tutkimuspropositioihin edellyttää, että tutkimusaineisto kerätään tarkoituksenmukaisesti suhteessa tutkimusongelmaan (mts. 161). Tämän tutkimuksen aineistonkeruun toteutus perusteluineen kuvataan myöhemmin luvussa 4.2. Jotta tämän tutkimuksen metodologia, arviointi- ja tapaustutkimuksen yhdistäminen arvioivaksi tapaustutkimukseksi selkeytyy; on ensin syytä tarkastella valittujen metodien tyypillisiä piirteitä erikseen.

Arviointia on kaikkialla. Englanninkielisessä tutkimuksessa yleisin arviointi-tutkimusta kuvaava käsite on ”evaluation”. Yhdysvalloissa käytettävä termi *Policy Analysis* on lähellä tyypillistä etukäteisarviointia, missä yhdistyvät sekä etukäteisarvioinnin näkökulma että julkisen hallinnon ohjelmien strategisen-kehittämisen näkökulmat. Ruotsalaisessa arviointi-tutkimuksessa pohjoismaissa yleisesti käytetyn termin ”evaluating” sijaan käytetään usein käsitettä ”utvärdering”. Suomalaisessa tutkimuksessa käytetään sekä käsitettä ”arviointi-tutkimus” että käsitettä ”evaluaatio”. (Mäntysaari 1999, 9; Virtanen 2007, 13.) Tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä arviointitutkimus.

Arviointitutkimus on 1990-luvulta alkaen ollut keskeinen julkisen hallinnon kehittämisen keino. Arviointitutkimus yleistyi julkisen hallinnon hallinnonrakenteiden ja ohjausjärjestelmien muutosten seurauksena. Yhtäältä arviointitutkimuksen vaikuttimina ovat olleet myös hallinnon kansainvälistyminen ja arviointivelvoitteiden kasvu. (Uusikylä 1999, 17.) Kansainvälisesti arviointitutkimuksen lisäämisen tarpeellisuus liittyi julkisen hallinnon reformiaallon ja uuden julkisjohtamisen (NPM, *New Public Management*) esiin nousuun 1980-luvulla. Arviointitiedon merkitys korostui voimakkaasti hajautetussa ja monitasoisessa hallintomallissa. Suomessa arviointi julkisen toiminnan ja politiikan osatekijänä yleistyi 1980-luvun loppupuolella, jolloin arvioinnista

tuli ohjaustarpeen osoittamisen konkreettinen keino poliitikoille, instituutioille ja ohjelmille. Toisaalta arviointi oli myös tapa osoittaa hallinnon avoimuutta. (Uusikylä 1999, 18, 21; Virtanen 2007, 13.)

Rossin ja Freemanin (2004, 28) määritelmän mukaan arviointitutkimus on sosiaalitieteellisten menetelmien systemaattista soveltamista sosiaalisten toimenpideohjelmien arvioimiseksi, käsitteellistämiseksi, suunnittelemiseksi, toimeenpanemiseksi sekä hyödyllisyyden takaamiseksi. Patton (1997, 23–24) tulkitsee arviointitutkimuksen päätöksenteon ja kehittämisen tueksi. Näin arviointi on systemaattista tiedonkeruuta tutkittavan toimenpideohjelman luonteesta, toiminnoista ja tuloksista. Patton (2002, 9–13) jakaa arvioinnin edelleen perustuen tämän tehtävään ja tavoitteisiin; tavoitearviointiin, tuloksellisuuden arviointiin ja kehittävään arviointiin. Patton (2002) kuvaa arviointia ja tutkimusta myös toisistaan erillisinä. Pattonin (2002) tulkinnan mukaan tutkimuksen tarkoitus on tuottaa uutta teoriaa tai vahvistaa jo olemassa olevan teoriatietoa. Arviointia Patton (2002) kuvaa enemmän käytännölliseksi ja hyödylliseksi tiedoksi heille, jotka käyttävät tietoa hyödyksi toiminnan kehittämisessä tai päätöksenteon tukena. Lopulta sekä Patton (1997, 2002) että Rossi ym. (2004) ovat yhtä mieltä siitä, että arviointitutkimuksen perimmäinen tavoite on edistää toiminnan vaikuttavuutta ja tukea tulevaisuuden toimenpiteitä koskevaa päätöksentekoa.

Toisena tämän tutkimuksen metodisena valintana on tapaustutkimus, jonka yksiselitteinen määrittäminen ei ole mahdollista. Määrittelyn haasteellisuuden nähdään juontuvan useista eri tavoista käyttää metodologiaa, eikä tälle ole olemassa vakiintunutta kansainvälistä määritelmää. Tästä huolimatta tapaustutkimusta voidaan kuvata tämän tyyppisten piirteiden perusteella. Menetelmällisestä näkökulmasta tapaus tarkoittaa objektia eli tutkimuksen kohdetta. Tutkimuksessa tapaus on selkeästi määritelty ja rajattu ainutlaatuinen tapaus. Tapaustutkimuksen ainutlaatuisuuden seurauksena tutkimusta ei voida toistaa täysin samanlaisena missään muussa ympäristössä. Tapaustutkimuksella voidaan siis selvittää, mitä yhdestä ainutlaatuisesta tapauksesta on mahdollista oppia. (Metsämuuronen 2008, 18; Saarela-Kinnunen & Eskola, 2010, 190–194; Syrjälä & Numminen 1988, 5–7.)

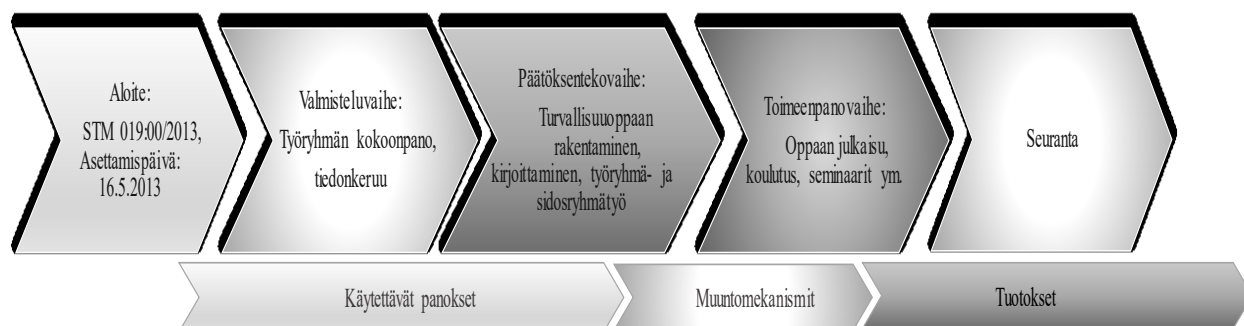
Tapaustutkimuksen tyyppisiä ominaispiirteitä ovat monitieteisyys, luonnollisuus, vuorovaikutus, mukautuvaisuus, yksilöllistäminen ja kokonaisvaltaisuus. Tutkimustyyppin lähtökohtana onkin pidetty ihmisten kykyä ja taipumusta tulkita sekä antaa merkityksiä ympäröivälle maailmalle ja tapahtumille. Tapaustutkimuksella tavoitellaan tutkimusilmiön kokonaisvaltaista kuvausta, jonka myötä on mahdollista saavuttaa syvempi ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä. Tapaustutkimuksessa korostuu

pyrkimys siihen, että tutkimusaineisto muodostaa kokonaisuuden, tapauksen. Lopulta kyseessä on todellisuuden tutkimisen tapa, jolla tavoitellaan kokonaisvaltaisen ymmärryksen lisääntymistä tutkimuskohteesta. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010, 190, 198; Syrjälä & Numminen 1988, 1–7.) Tapaustutkimusta on määritelty myös tutkimusmenetelmäksi, joka on muutakin kuin tutkittavan ilmiön esittely osana tutkimuskokonaisuutta. Virtasen (2007, 159) mukaan kyseessä on tutkimusstrategia, joka toteutetaan prosessimaisena tutkimusoperaationa.

Patton (2002) ja Virtanen (2007) pitävät tapaustutkimuksen metodisessa kehitystyössä merkittävänä Yinin panosta. Robert K. Yinin mukaan (ref. Patton 2002, 230–246; Virtanen 2007, 159–164) tapaustutkimus on spesifi tutkimusmenetelmä, joka sisältää viisi toisiinsa liittyvää osaa. Yinin mukaan tapaustutkimuksessa tutkimuskysymysten avulla tarkennetaan, mitä tutkimuskohteesta ollaan selvittämässä. Tutkimuskysymykset tulee perustella ja sen jälkeen muotoilla selkeiksi ja ymmärrettäviksi. Tapaustutkimuksessa kausaalisuhteiden selvittäminen on tärkeässä asemassa. Arviointikohteen kausaalisuhteiden selvittämistä ja analyysin toteutusta tukevat kysymykset miten ja miksi. Tutkimuspropositioiden muotoilulla Yin viittaa tutkimuskysymysten jalostamiseen ja tarkentamiseen konkreettisiksi tutkimusongelmiksi. Laajemmin tutkimuspropositioiden valinta liittyy tutkimuskohteen tavoitteisiin, arvioinnin tilaajan tarpeisiin, muiden tutkimustuloksia hyödyntävien henkilöiden tarpeisiin sekä aikaisempien tutkimusten osoittamiin arviointitarpeisiin tai näiden täydentämiseen. Tapaustutkimuksessa analyysiyksiköiden valinta ja määrittely on Yinin mukaan pohdintaa siitä, mikä tapaus itseasiassa on. Tapaus voi olla yksi ihminen, yksittäinen ohjelma tai hanke. Laajimmillaan tapaus voi olla jopa yhteiskunta. Tapauksen huolellinen määrittely ja rajaaminen ovat tärkeitä, jotta tutkija onnistuu valitsemaan tutkimusilmiöön parhaiten sopivan tutkimusstrategian tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Tapauksen valintastrategian kuvaus on tärkeää myös tutkimustulosten luotettavuuden ja uskottavuuden vahvistamiseksi. Yin viittaa tutkimusaineiston kytkemisellä tutkimuspropositioihin siihen, että tutkimusaineisto tulee kerätä niin, että aineistonkeruustrategiaa tarkastellaan suhteessa tutkimusongelmaan koko tutkimusprosessin ajan. Tutkijan tehtävänä on selvittää, löytyykö valituille tutkimushypoteeseille tukea aikaisemmasta tutkimuksesta. Viidentenä prosessin vaiheena on tutkimustulosten tulkinnan kriteerien muotoilun vaihe. Tällöin tutkija tarkastelee havaintojen kokonaiskuvaa ja yhteensopivuutta. Viidennessä vaiheessa arvioijan sanotaan kohtaavan tapaustutkimuksen suurimman haasteen; sen, miten tuloksia voidaan yleistää. (Patton 2002, 230–246; Virtanen 2007, 159–164.)

Tässä tutkimuksessa arviointi ymmärretään julkisen hallinnon systeemiajattelun kautta (Virtanen 2007, 17–18). Julkisen hallinnon näkökulmasta systeemimalli tiivistyy kolmeen osaan, panoksiin,

muuntomekanismeihin ja tuotoksiin. Kuviossa 1 esitetään Lundquistin (1987, 34–36) ohjauksen vaiheittainen prosessimalli, jossa toisiaan seuraavat vaiheet etenevät aloitteesta valmisteluun, päätöksentekoon, toimeenpanoon ja edelleen prosessin seurantaan. Prosessimallin oheen olen liittänyt julkisen hallinnon systeemimallin mukaiset osiot; panokset, muuntomekanismit ja tuotokset. Prosessimallin kuvaukseen on liitetty näin tämän tutkimuksen kohteena olevan hankkeen vaiheet.



Kuvio 1. Ohjauksen prosessimalli Lundquistin (1987) prosessimallia mukaillen

Panokset voivat olla osaamisen kanavointia, taloudellisia resursseja, ohjeistuksia tai kansalais- ja asiakasmielipiteitä. Tässä tutkimuksessa panoksena ymmärretään kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusopas, joka tarkentuu ohjausvälineeksi informaatio-ohjausprosessissa. Muuntomekanismit tarkoittavat sitä, kuinka käytettävissä olevat panokset muunnetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi. Tämän tutkimuksen näkökulmasta muuntomekanismeiksi tulkitaan viranomaisten toiminta sekä tapa ja menetelmät, joilla turvallisuusoppaan implementointi toteutetaan. Ohjauksen tuotoksia voivat olla yhteiskuntapoliittiset toimet, poliittiset ohjelmat, hankkeet tai organisaatioiden toiminta. Tuotokset tarkoittavat sitä, mitä instituutiot saavat muuntomekanismeilla lopulta aikaan. (Lundquist 1987, 140–148; Virtanen 2007, 17–19.) Ohjausmalliajattelun taustalla on siten kausaalinen ajatus siitä, miten valituin keinoin on mahdollista saavuttaa tavoiteltu lopputulos. Ohjausmalliajattelu toimii välineenä silloin, kun tavoitteena on mallintaa valtion ohjausmekanismien vaikutuksia organisaatioiden toimintaan tai silloin, kun pyrkimyksenä on selittää toiminnan uudistamista. Ohjausmalliajatteluun liittyy ajatus, että tiettyjen organisaatorakenteiden, olosuhteiden ja valtasuhteiden vallitessa ohjauksella saadaan aikaan haluttua toimintaa ja tavoiteltuja vaikutuksia. (Niiranen 2006, 204–205.)

Tässä tutkimuksessa tuotosten lopullinen arviointi rajautuu pois tutkimuksen ajallisen sijoittumisen perusteella. Klassisesti arviointia on jaoteltu ajallisen kolmijaon avulla sen mukaan, mihin prosessin

vaiheeseen arviointi kohdentuu. ”*Ex ante*” -arviointi tehdään ennen, ”*ex nunc*” -arviointi käynnissä olevan prosessin suhteen ja ”*ex post*” -arviointi prosessin jälkeen (Virtanen 2007, 23). Tässä tutkimuksessa arviointi kohdentuu ajallisesti muuntomekanismin ohjausprosessiin ”*ex nunc*” -vaiheeseen, käynnissä olevan prosessin arviointiin. Tutkimuksessa kartoitetaan ohjaavien viranomaisten näkemyksiä siitä, kuinka kotiin vietävien sosiaalipalvelujen ja sosiaalipalveluja tuottavien yksiköiden turvallisuusohjeistuksen informaatio-ohjauksen välineenä tulisi toimia ja millaisia tuloksia ohjelmalla oletetaan olevan toimeenpanon jälkeen. Rossin ym. (2004, 28–29) mukaan meneillään olevan ohjelman arvioinnin avulla voidaan määritellä se taso, jolla toiminta on riittävän tehokasta. Tällöin arviointi kohdentuu siihen, miten menestyksekkäästi arviointikohteen tavoitellulle kohdejoukolle on suunnittelijoiden taholta organisoitumassa ennustetut palvelut, resurssit ja etuudet. Tutkimuksessa julkinen hallinto ymmärretään siis kompleksisena järjestelmänä, osista koostuvana kokonaisuutena. Eri hallinnon osat ovat sekä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa että myös riippuvuussuhteessa keskenään.

Tutkimuksen teoreettinen osuus rakentuu valtionohjauksen, pääosin informaatio-ohjauksen käsitteen, ympärille. Jotta informaatio-ohjauksen paikka osana monimuotoista valtionohjausjärjestelmää hahmottuisi, on ensin tärkeää tarkastella tätä osana laajempaa valtionohjauksen kokonaisuutta. Laajemman tarkastelun seurauksena voidaan paremmin hahmottaa eri aikakausina tehtyjen politiikkatoimien merkityksiä ohjaustavan muutokseen yhteiskunnassamme.

Yhteiskunnallisen toiminnan tehtävänä on luoda ennustettavuutta, vakautta ja edistää väestön perusturvallisuutta. Tehtävän täyttämiseksi yhteiskunta valvoo ja ohjaa hallintoyksiköitään, kuten kuntia. Lainsäädännön avulla valtion on mahdollista antaa kunnille uusia tehtäviä tai ottaa näitä pois (Uoti 2003, 55). Valtion keskeisimpiä ohjauksen muotoja ovat normiohjaus, resurssiohjaus, ohjelmaohjaus ja tämän tutkimuksen fokus, informaatio-ohjaus. Muita ohjauksen muotoja ovat myös asiakasohjaus, valvonta, sekä hanke- ja ohjelmajohtaminen. Edellisten lisäksi ohjauksellisia elementtejä on myös tutkimuksessa, arvioinnissa, kehittämis- ja konsultointitoiminnassa, koulutuksessa sekä laatutyöskentelyssä ja hyvien käytäntöjen edistämistyössä. (TrVM 5/2008, 2.) Oulasvirran ym. (2002, 16) määritelmän mukaan ohjaus on mahdollista sijoittaa yhdeksi politiikkaprosessin osaksi, jolla ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikkaa tai ohjelmaa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ohjaus on näin sijoitettavissa yhdeksi osaksi politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Mäki (2004, 128) sitä vastoin määrittelee poliittishallinnollista ohjausta julkisen hallinnon ja poliittisten hallinnonyksiköiden käyttämäksi menettelytavaksi, jonka perimmäisenä tavoitteena on jollakin tavalla vaikuttaa ohjauksen kohteisiin. Stenvallin & Syväjärven (2006, 17) määritelmässä ohjaus tulkitaan julkisen politiikkaprosessin osaksi, jolla hallintoa tai hallinnon osaa ohjataan toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

1970–1980 -luvuilla kunnallisten palvelujen resursoinnin säätely tähtäsi perustarpeiden pohjalle rakentuvan universaalin hyvinvointivaltion toteutumiseen. Tällöin tavoitteena oli valtio, joka mahdollistaisi kaikille yhtäläiset mahdollisuudet ja turvaisi hyvinvoinnin oikeudenmukaisen jakautumisen. Kuntien yhteiskuntapoliittisena tehtävänä oli palvelujen tuottaminen ja valtiolla oli keskeinen ohjausrooli. Valtionohjauskeinona käytettiin erityislainsäädäntöä sekä taloudellisia pidäkkeitä ja kiihokkeita, eritoten valtioapujärjestelmää. Tällöin pakottavien ja universaalien sääntöjen sijaan alettiin kokeilla vapaaehtoisia sopimuksia eli itseregulaatiota sekä sopimukseen liittyviä kovenantteja, eli sopimusvakuuksia viranomaisten ja ohjattavan tahon välillä. Valtionapujärjestelmän ja valtionosuuksien avulla haluttiin vaikuttaa palvelujen turvaamiseen, tasa-

arvoon kuntien palvelutuotannossa ja rahoituksessa, investointeihin suhdannepolitiikan välineenä sekä palvelutuotannon tehokkuuteen. 1980-luvulle asti valtionapu sosiaali- ja terveydenhuollossa määräytyi valtionosuuslain (35/1973) ja kantokykyluokituslain (655/1976) mukaan. Vuonna 1981 sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslaki (677/1982) vahvisti suunnitelmaohjausta entisestään. Valtava-uudistus (1984) lisäsi sosiaalihuollon resurssiohjausta ja yhtenäistämisen lisäksi tasavertaisti sosiaalihuoltoa suhteessa terveydenhuoltoon. Valvonnan näkökulmasta 1970–1980 -luvuilla kunnallisen palvelujärjestelmien valvonta oli tiiviisti sidoksissa valtionapuresursointiin. Hallinnon laajentumisen ja yksityiskohtaistumisen myötä palvelujärjestelmien sääntelyssä siirryttiin entistä väljempään menettelyyn ja enemmän kohti tavoite- ja keinosääntelyä. Uudenlainen ohjaustapa toimi yhdistäen julkisten toimintojen valvontaa osaksi toimintojen ohjausprosessia. (Oulasvirta 2002, 18; Uoti 2003, 88–94.) Laki yleisestä valtionosuudesta (1273/1988) tarkoitti kuntien taloudenpitoa tukevan, ei tehtäväsidonnaisen, valtionosuuden erkaannuttamista yksityiskohtaisesta valtion resurssienkäytön ohjauksesta. Hallituksen periaatepäätöksen (1989) myötä kustannusperustaiset valtionosuudet korvattiin laskennallisilla valtionosuuksilla. Varsinainen valtionosuuslaki tuli voimaan vuonna 1993, jolloin kustannusperustaiset valtionosuudet korvattiin laskennallisesti. Tämä seurauksena kuntien toimintavapaudet lisääntyivät ja kuntien toiminnassa korostui entistä enemmän tuloksellisuusajattelu. Perusoikeusuudistuksen myötä (PL 19.3§) julkisen vallan velvollisuudeksi säädettiin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen sekä väestön terveyden edistäminen. Valtionosuusuudistuksella tavoiteltiin valtionosuusmenettelyn yksinkertaistamista ja valtion kunnille osoittaman valvonnan yksityiskohtaisuutta. Uuden julkisjohtamisen myötä 1990-luvulla julkisen vallan vastuulla olevien tehtävien hoitamistapoihin alettiin suhtautua entistä joustavammin. 1990-luvulta alkaen kuntien tehtäviä on voitu osoittaa yksityisen tai kolmannen sektorin hoidettavaksi, mutta samanaikaisesti rahoitus ja valvontavastuu ovat säilyneet julkisella vallalla. Edellä kuvattu palvelujen järjestämistavan muutos on vaatinut myös ohjaustavan muutosta. (Oulasvirta ym. 2002, 18; Uoti 2003, 107, 113–119.)

Edellä kuvattu hallinnon muutos näyttää toteen, että ohjaustavan on osaltaan pitänyt, ja pitää myös tulevaisuudessa, mukautua hallinnon muutoksiin. Vuonna 2000 valtakunnallinen suunnitelma muutettiin sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaksi (TATO). Tavoite- ja toimintaohjelma piti sisällään sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle asetettavat tavoitteet että tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, ohjeet ja suositukset. (Mäki 2004, 128.) 2000-luvun valtion ohjauksen muutos liittyy verkostotyyppisen hallinnan (*governance*) ylisektorimaiseen toteutukseen, jonka haasteisiin on vastattu ohjelmaohjauksella ja kohdentamalla ohjausta laajasti kuntien lisäksi myös muihin yhteiskunnallisiin toimijoihin (Heinämäki 2012, 128;

Jalonen 2008, 4; Stenvall & Syväjärvi 2006, 32). Heinämäen (2012, 83, 88) tulkinnan mukaan tämä muutos osoittaa, että valtionohjauksen paikka osana hallintojärjestelmää ei ole selkeä. Suomessa valtionhallinnon ohjaus on oikeudellista, lainsäädäntöön perustuvien toimintojen toteuttavien hallintoyksiköiden antamaa ohjausta ja valvontaa. Valtionohjauksen painopiste on kuitenkin viime vuosina enenevästi siirtynyt kansalaisten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden korostamiseen muun muassa yhteiskunnallisia epäkohtia vähentämällä.

Heuru (2000, 140–141) liittää ohjaukseen myös arvioinnin ja valvonnan käsitteet. Niinpä nykyaikaisella oikeudellisella ohjauksella tarkoitetaan sekä normi-, informaatio- resurssi- ja tulos-ohjausta. Aikaisemmin ohjaus miellettiin usein vain yhdeksi valvonnan keinoksi. Ohjauksen ja valvonnan erona on, että valvonta painottuu menneeseen ja ohjaus sitä vastoin tulevaan eli siihen, mitä tulisi tapahtua ja miten ohjauksen sisältönä oleva ilmiö tulisi saavuttaa. Uoti (2003, 55–56) tarkentaa määritelmää sisällyttäen valvontaan tulevaisuuteen kohdentuvia pyrkimyksiä, jolloin valvonnan voidaan ajatella olevan yksi ohjauksen vaihe. Näin valvonnan tehtävänä osana ohjausprosessia on tuottaa tietoa eritoten siitä, kuinka ohjauksessa on onnistuttu.

3 OHJAUSMALLIAJATTELU

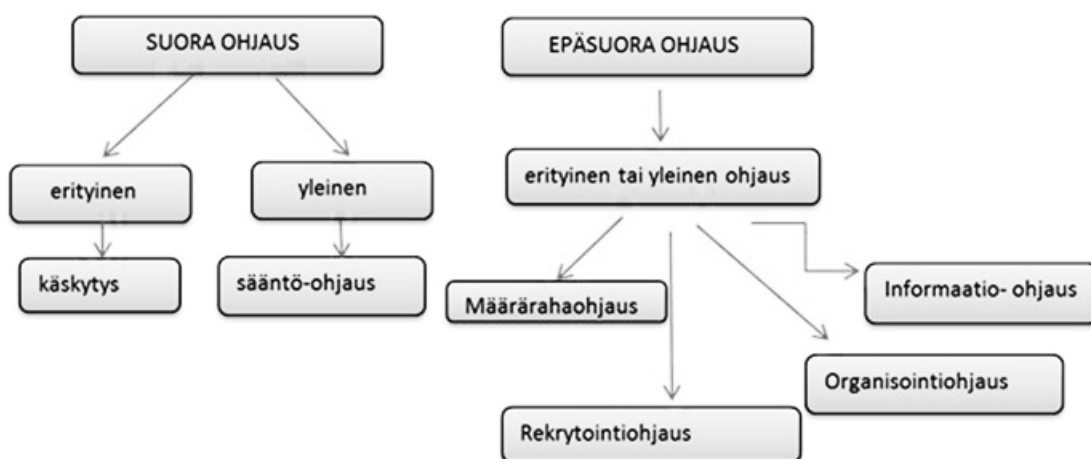
3.1 Ohjausmalliajattelu valtion ohjauksen perustana

Yhteiskunnan ohjausmekanismien vaikutusta organisaatioiden toimintaan on mahdollista hahmottaa käyttäen mallintamisen välineenä ohjausmalliajattelua. Ohjausmalliajattelun taustalla on kausaalinen ajatus siitä, kuinka tietyillä valituilla keinoilla on mahdollista vaikuttaa lopputulokseen. Lundqvist (1987) kehitti klassisen ohjausmalliajattelun julkisen hallinnon ohjauksen jäsentelyn välineeksi. Ohjausmalliajattelu mahdollistaa osaltaan hyvinvointivaltiolle kuuluvien tehtävien ja toimintarakenteiden tarkastelun ja kehittämisen. Ohjausmalliajattelu sisältää ajatuksen, että tiettyjen organisaatorakenteiden, valtasuhteiden ja olosuhteiden vallitessa tietyn tyyppisellä ohjauksella voidaan aikaansaada tavoiteltuja vaikutuksia tai toimintaa. Ohjausmekanismien tutkimisessa kerroksellinen todellisuuskäsitys, jota kuvasin tarkemmin luvussa yksi, mahdollistaa ymmärryksen päätöksenteon perusteista ja siitä miten ohjaus tapahtuu. (Niiranen 2006, 204–208.)

Tässä tutkimuksessa turvallisuusopas nähdään informaatio-ohjausvälineenä, jota tarkastelen osana ohjausmenetelmää peilaten tätä julkisen hallinnon ohjausmalliajatteluun. Jotta informaatio-ohjauksen paikka voidaan paremmin hahmottaa osana laajempaa ohjauskenttää, tulee ohjausta tarkastella ensin hieman laajemmin. Tässä tutkimuksessa taustalla on Lennart Lundquistin (1987) ohjausmalliajattelu, jota voidaan hyödyntää poliittishallinnollisen järjestelmän ja ohjausmekanismien tutkimuksessa. Ohjausmalliajattelun perustana on Lundquistin (1987) malli julkisen hallinnon päätöksentekojärjestelmästä ja toimeenpano-ohjauksesta.

Lundquistin ohjausmalliajattelu perustuu (1987, 34–36; 1992, 116–119) ohjausta toteuttavan tahon tavoitteeseen vaikuttaa jollakin tavalla ohjauksen kohteen toimintaan. Toimeenpano-ohjaus on poliittisen organisaation tai poliitikon pyrkimys vaikuttaa hallinnon organisaatioihin tai viranomaisten toimintaan. Yhtäältä tällä tarkoitetaan ylempien viranomaisten vaikuttamista alemman tason viranomaisten toimintaan. Laajimmillaan toimeenpano-ohjaus voidaan nähdä poliittishallinnollisen järjestelmän vaikuttamisena koko yhteiskuntaan, mukaan lukien kansalaiset ja erilaiset organisoidut ryhmittymät. Lopulta kysymys on siis pyrkimyksestä vaikuttaa ohjauksen kohteen toimintaan tai toimeenpanon päätösprosessiin ennalta määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lundquist (1987, 142) jakaa erilaiset ohjausjärjestelmät näiden sisällön mukaan poliittishallinnollisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin järjestelmiin. Ohjausluokittelussa (Kuvio 2.) ohjaus jaotellaan suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen ja edelleen yleiseen sekä erityiseen ohjaukseen. Suora ohjaus perustuu käskytykseen ja sääntöjen noudattamiseen. Epäsuora ohjaus perustuu neljään vaihtoehtoiseen ohjaustapaan, organisointiohjaukseen, informaatio-ohjaukseen, rekrytointiohjaukseen ja määrärahaohjaukseen (Nylander ym. 2003, 4). Epäsuora ohjaus vaikuttaa ohjauksen kohteen toimintakykyyn, kun suora sääntely rajoittaa selkeästi kohteen toimintavapautta. Lundquist (1987, 33–35; 1992, 81) tarkoittaa suoralla ohjauksella ohjausta, jossa määritellään hallinnon toimenpiteiden sisältöä. Epäsuoran ohjauksen keinoin toimenpiteisiin pyritään vaikuttamaan toisin, esimerkiksi määrärahoja tarkasti kohdentaen. Yleinen sääntöohjaus sisältää säädetyt säännökset, joita hallinto soveltaa yksittäisiin tapauksiin. Epäsuora ohjaus voi olla joko spesifiä tai yleisluontoista jakaantuen edelleen rekrytointiohjaukseen, määrärahaohjaukseen, organisaatio-ohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. (Oulasvirta ym. 2002, 19–20.)

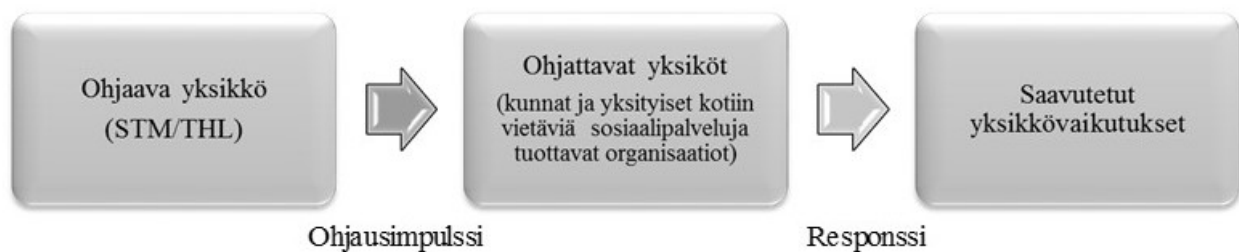


Kuvio 2. Hallinnon ohjausmuodot Lundquistin (1992) mukaan (lähde Oulasvirta ym. 2002, 20)

Edellä kuviossa 2 on esitetty hallinnon ohjausmuodot Lundquistin (1992, 80–81) mukaan. Kuvion tarkastelussa on syytä huomioda, että mikään ohjausmuoto ei yksin takaa onnistunutta ohjausprosessia, vaan ohjausmenetelmän rinnalle tarvitaan aina myös ohjausvoimaa. Ohjausvoimalla tarkoitetaan asiantuntemukseen tai asemaan perustuvaa valtaa tai oikeutta vaikuttaa toisen toimintayksikön käyttäytymiseen. Ohjausimpulssi merkitsee keinoa tai herätettä mukaan lukien se informaatio, mitä ohjaava taho lähettää ohjattavalle taholle tavoitellun käyttäytymisen

aikaansaamiseksi. Tässä tutkimuksessa ohjausimpulssina ymmärretään konkreettinen yksityisten- ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen julkaistava turvallisuusopas.

Ohjauksen vaikutus voi olla välitön ja suora. Tällöin saamansa tiedon perusteella vastaanottava taho jatkaa tai muuttaa toimintaansa ohjausinformaation mukaisesti. Informaatio-ohjauksen seuraus on välillistä tilanteissa, joissa tiedon vastaanottaja saamansa tiedon perusteella tunnistaa olemassa olevan ongelman tai kehittämiskohteen. Toiminnallisesti vaikuttavana ohjausta voidaan pitää silloin, kun alkaa tapahtua havaittavia muutoksia. Kuten aikaisemmin tässä tutkimuksessa todettiin, informaatio-ohjaus on luonteeltaan ”ei sitovaa”. Ohjausmenetelmään liittyvä vapaus mahdollistaa sen, että ohjaustiedon vastaanottajalla on vapaus olla muuttamatta omaa toimintaa ohjausinformaation mukaiseksi. Vaihtoehtoisesti tiedon vastaanottaja voi päättää muuttavansa toimintaa jollakin muulla tavoin suhteessa siihen, mitä ohjausinformaatiossa on suositeltu. Mahdollista on myös jatkaa edelleen toimintaa muuttamatta sitä millään tavalla. Stenvall & Syväjärvi (2006, 17) esittävät, että ohjaus-informaatio on vaikuttanut ohjattavan käytökseen, vaikka ohjaustiedon vastaanottaja päätyy mihin tahansa edellä kuvatuista vaihtoehdoista ohjausinformaation perusteella. Kuviossa 3 esitetään ohjaustapahtuman osatekijät. Kuvion perustana toimii aikaisempi tutkimus, mutta kuvion sisältö on sovellettu tämän tutkimuksen viitekehykseen.



Kuvio 3. Ohjaustapahtuman osatekijät (mukailtu Stenvall & Syväjärvi 2006, 18)

Tämä tutkimus kohdentuu ohjaavan yksikön (STM) lähettämään ohjausimpulssiin, joka tutkimuskontekstissa konkretisoituu kotiin vietävien ja yksityisten sosiaalipalvelujen turvallisuusoppaan muodossa. Tutkimuksessa ohjausimpulssin lisäksi selvitetään koko ohjausprosessia (Kuvio 1.) siten, että turvallisuusoppaan valmistelu, ohjausimpulssin lähettäminen ja toimeenpano sekä seuranta muodostavat ohjausprosessin, jonka ohjausmuotona on (Kuvio 2.) esitetty epäsuora yleinen informaatio-ohjaus.

3.2 Informaatio-ohjaus

Valtiovarainministeriön määritelmän mukaan informaatio-ohjaus tarkoittaa tiedon välittämistä siten, että tavoitteena on vaikuttaa ohjattavan toimintaan. Luonteeltaan informaatio-ohjaus ei ole ohjattavaa tahoa sitovaa. Informaatio-ohjauksen keinoja ovat periaatekannanotot, raportit, suunnitelmat, suositukset ja tutkimukset. (Jalonen ym. 2009, 24.) Varsinainen informaatio-ohjauksen käyttöönotto sijoittuu 1990-luvun puoliväliin, kun kuntien itsehallinto laajeni merkittävästi. Informaatio-ohjauksella ja ohjaustavan muutoksella tavoiteltiin tiedon tuottamista kuntatoimijoille toiminnan kehittämiseksi. (Heinämäki 2012, 96.) Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla informaatio-ohjausta on käytetty laajasti ja kehitetty uudenlaisia informaatio-ohjauksen muotoja. Ohjauksen yleisenä tavoitteena on tuottaa tietoa, joka auttaa toimijoita toiminnan ja tuottavuuden kehittämistyössä. Tyypillisiä informaatio-ohjauksen välineitä ovat tilasto-, tutkimus-, arviointi-, ja rekisteritieto sekä koulutus, oppaat, suositukset ja muut julkaisut. Myös kehittämishankkeiden yhteydessä syntyvää tietoa ja sen edelleen välittämistä voidaan pitää informaatio-ohjauksen instrumenttina. (TrVM 5:2008, 4.)

Kotiranta (2008, 14) kuvaa informaatio-ohjausta menetelmäksi, joka ei sido ohjattavaa kohdetta toimenpiteisiin. Tällöin ohjauksen kohteelle jää vapauksia harkita ohjauksen toimeenpanon muotoa ja määrää. Ohjauksen toteutuminen on siis voimakkaasti riippuvainen siitä, kuinka ohjauksen kohde on sitoutunut toimimaan ja miten se onnistuu tunnistamaan oman toiminnan muutostarpeita. Tiivistäen ohjauksen kohteen ollessa sitoutunut ohjauksen tavoitteisiin voidaan informaatio-ohjauksella myös saavuttaa haluttuja tavoitteita. Informaatio-ohjaus ohjausmuotona antaa palveluntuottajille ja päätöksentekijöille välineitä ja tietoa toiminnan kehittämisen tueksi.

Mäki (2004, 129) ja Oulasvirta ym. (2002, 27) toteavat, että informaatio-ohjaus voidaan nähdä myös niin, että kaikki politiikkainstrumentit sisältävät enemmän tai vähemmän informaatiota. Näin tulkittuna myös lait ja asetukset antavat tietoa siitä, mitä valtionhallinnossa pidetään tärkeänä. Mäen (2004, 128), Oulasvirran ym. (2002, 28) sekä Vedungin (1998, 11) mukaan informaatio-ohjauksen todellisia vaikutuksia ohjauksen kohteena olevien toimintaan on usein vaikeaa todentaa (vrt. s 17 toiminnalliset vaikutukset tämä tutkimus). Vedung (1998, 50) tarkentaa informaatio-ohjauksen keinoksi ne tekniikat ja menetelmät, joita viranomaiset hyödyntävät vallankäytössä saadakseen aikaan sosiaalisia muutoksia yhteiskunnassa. Hallinnon ohjausmenetelmät, ohjaus- tai politiikkainstrumentit ovat kuitenkin riippuvaisia tarkastelu näkökulmasta. Vedung (1998) jaotteli ohjausmenetelmät keinoiksi, tiedoksi ja informoinniksi, mitkä yhdessä muodostavat ohjauksen

pääinstrumentit. Jokainen edellä mainituista pääluokista on mahdollista edelleen jakaa positiiviin ja negatiivisiin keinoihin.

Oulasvirta ym. (2002, 128) korostavat, että politiikan ohjauksen näkökulmasta olisi nykyistä enemmän panostettava jo suunnitteluvaiheessa ohjauksen lähtökohtien tarkasteluun, toimintaympäristön analyysiin sekä ohjausvälineiden systematisointiin ja analyysiin. Ohjelman tavoitteenasettelujen tulisi olla niin selkeitä ja johdonmukaisia kuin mahdollista. Ohjauksen taustalla vallitsevat olettamukset siitä, miten valituilla keinoilla saavutetaan halutut politiikan tai ohjelman tavoitteet (kausaaliteoria) tulisi olla päteviä. Mikäli käytettyjen keinojen ja tavoiteltujen tulosten väliset syy- ja seuraussuhteet ovat ennustamattomat ja epäselvät, myös ohjelman seuraukset voivat olla ennakoimattomia. Myös Laihonen (2009, 22–29) korosti väitöstutkimuksessaan ohjausprosessin suunnittelun ja toteutuksen arvioinnin merkitystä toimivan ohjauskokonaisuuden mahdollistajana. Laihosen mukaan vain loogisesti rakennetun ohjausjärjestelmäkokonaisuuden ja tavoitteenasettelun myötä on mahdollista aikaansaada lopputuloksiin vaikuttavia muutoksia paikalliseen tavoitteenasetteluun, tavoitteiden toteutumisen seurantaan sekä tuloksellisuuden arviointiin. Lundquistin (1987, 76–77) mukaan ohjauksen vaikuttavuus on riippuvainen siitä, ymmärtävätkö ohjauksen kohteena olevat tahot ohjaustavoitteet ja ovatko ohjaavan tahon käsitykset relevantteja ohjattavan tahon intresseistä ja resursseista toimia tavoitteiden mukaisesti

Tässä tutkimuksessa ohjausimpulssina ymmärretty turvallisuusopas koskee laaja-alaisia ja monimuotoisia kohderyhmiä, mikä osaltaan vaatii panostusta oppaan suunnittelutyöhön. Tämän päivän valtion ohjauspolitiikka perustuu pitkälti luottamukseen informaatio-ohjauksen tehosta. Sosiaali- ja terveysministeriössä on linjattu yhteistyön lisäämisestä kuntien keskusjärjestön ja muiden intressiryhmien kanssa. Informaatio-ohjauksen kehittämiseksi myös muun muassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastotuotannon on todettu edistävän informaatio-ohjauksen ohjausvoimaa. Informaatio-ohjaus on hyvä keino tilanteissa, kun ohjaustavoitteen vastainen käyttäytyminen ei ole seurauksiltaan niin vakavaa, että tämä saattaisi vaarantaa ihmisen henkeä tai terveyttä. Mahdollista on ensin tarkastella, ovatko informaatio-ohjauksen keinot riittävät. Mikäli havaintojen perusteella voidaan vetää johtopäätös, etteivät ohjausmenetelmän keinot ole riittäviä, voidaan siirtää pakottavampiin ohjauskeinoihin.

Ohjaavan tahon ja informaatio-ohjauksen kohteena olevien tahojen kanssa jaetut samankaltaiset intressit, asenteet ja arvomaailma parantavat ohjauksen vaikuttavuutta. Mikäli näiden tiedetään olevan luonteeltaan vastakkaisia, kasvaa informaatio-ohjauksen vähäisen vaikuttavuuden riski.

Informaatio-ohjaus pohjautuu vapaaehtoiseen valintaan noudattaen ohjaavan tahon ohjeita. Tämän vuoksi informaatio-ohjaukseen ei voida luottaa, mikäli ohjauksen kohteena olevan tahon intressissä ei ole toimia ohjaavan laajemman yhteisön päämäärien mukaisesti. Ohjauksessa on lisäksi syytä kiinnittää huomiota käytettävissä oleviin resursseihin. Vaikka ohjauksen kohdeorganisaatiolla olisi tahtotila toimia informaatio-ohjauksen suuntaisesti, on mahdollista, että resurssit toimia ovat puutteelliset. Tämän on todettu olevan eritoten kuntaorganisaatioiden informaatio-ohjauksen toteutumisen riskitekijä. Kunnissa riskit ovat sitä suurempia, mitä enemmän kunnan taloudellisissa tai henkilöstöresursseissa on puutteita tai mitä suurempia ovat poliittiset ja asenteelliset ristiriidat kuntien ja valtion välillä. Sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa on todettu, että resurssi- ja säädösohjausta käytetään sellaisissa tilanteissa, joissa tavoitetta ei muilla keinoin kohtuullisessa ajassa saavuteta ja tilanteissa, joissa väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveystalveluita ovat tavalla tai toisella uhattuina. (Oulasvirta ym. 2002, 132–134.)

Informaatio-ohjaus ei täten ole täysin ongelmaton. Tiedolla ohjaamiseen ja tiedon hyödyntämiseen sisältyvien ongelmien vuoksi informaatio-ohjaus ei ole saavuttanut tälle asetettuja odotuksia. Jalonen (2008, 3–4) kuvaa informaatio-ohjauksen merkittäväksi ongelmaksi tämän jäsentymättömyyden suhteessa resurssi- ja normiohjaukseen, mistä seuraa, että informaatio-ohjauksen tulokset ovat sattumanvaraisia ja informaatio-ohjausta kuvataan vaikuttavuudeltaan heikoksi ohjausmenetelmäksi. Ohjausmenetelmän ongelma Laihosen (2009, 89) näkemyksen mukaan ei ole tutkimustiedon puute, vaan tiedon kanavoinnin haasteellisuus sekä se, miten tietoa hyödynnetään osana toiminnan kehittämistä. Informaatio-ohjauksessa korostuvat myös tiedonhallinnan kysymykset sekä ohjaavan että ohjattavan tahon näkökulmasta. Laihonen (2009, 89) uskoo, että tiedonkulun kehittymisen kautta olisi mahdollista edistää ohjausinformaation hyödyntämistä, mikä johtaisi edelleen toiminnan tehostumiseen. Informaatio-ohjauksen ongelmien on nähty olevan seurausta siitä, ettei se muiden ohjausmuotojen tapaan kytkeydy osaksi poliittista päätöksentekoa. Jalonen (2008, 4) tulkitsee informaatio-ohjauksen liittyvän tiiviisti prosessin toimeenpanoon, mistä seuraa ohjauksen jääminen poliittisen päätöksenteon marginaaliin. Myös Syväjärvi & Stenvall (2006, 92–93) pitävät tarpeellisena kytkeä ohjausta tiiviimmin osaksi poliittista tavoitteenasettelua. Tutkijat pitävät tätä mahdollisena tietojohdamisen ja tietohallinnon periaatteita hyödyntämällä. Stenvall & Syväjärvi (2006) lisäksi myös valtion viranomaisten koulutusta ohjaamisosaamisen tueksi sekä lisäksi myös tuottavuus- ja vaikuttavuustietoa osaksi ohjausta. Informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden näkökulmasta implementaatiotutkimukset ovat osoittaneet, että mikäli toimeenpanevat organisaatiot ja sidosryhmät tulkitsevat resurssit epävakaisiksi ja vaikeasti ennakoitaviksi, organisaatiot ovat haluttomia sitomaan resurssejaan toimeenpanoon. Heinämäki (2012, 30, 201) näkee menetelmän

haasteena sen, ettei aineistoissa konkretisoidu riittävän selkeästi se, miten esitettyjen asioiden uskotaan siirtyvän kuntakentälle. Heinämäen (2012, 201) mukaan implementaation suunnittelussa ei myöskään konkretisoidu, millä mekanismeilla odotettuja ohjausvaikutuksia tavoitellaan.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä informaatio-ohjauksen keskeisinä haasteina pidetään sitä, ettei ohjausprosessin toteutus ole koordinoitua eivätkä ohjausmuodot tue toisiaan ja muodosta siten keskenään ehjää kokonaisuutta. Keskushallinnon ongelmana mietinnön mukaan on kapasiteetti- ja osaamisvaje tiedon hyödyntämisessä, kun taas ohjattavan tahon haasteina korostuivat ajan ja taloudellisten resurssien puute sekä ohjauksen epäyhtenäisyys. (TrVM 5/2008, 6–7.) Yhtäältä pidän tärkeänä Heinämäen (2012, 201) väitöskirjassa kuvaamaa haastetta ennako-oletusten ja käsitysten vaikutuksista ohjausmenetelmän vaikuttavuuteen. Heinämäen (2012, 201) mukaan valtionhallinnon viranhaltijat uskoivat, että valtiolta viranomaisten taholta välitettävä informaatio sisältää auktoriteettia, joka itsessään turvaa ohjausinformaation perille menoa seminaareissa ja mediassa. Väitöstutkimuksen tulokset kuitenkin osoittivat, ettei tätä uskomusta ohjausta vastaanottavien kuntien taholta vahvistettu. Kunnissa ohjausmateriaalista ei tunnistettu yleisiä tavoitteita tai linjauksia, vaan suosituksista ja oppaista poimittiin yksittäisiä asioita, mikäli omassa kunnassa työstiin samankaltaisia teemoja.

Ohjausmenetelmään liittyvien ongelmien ratkaisuksi Oulasvirta ym. (2002, 127–128) pitävät tarpeellisenä kehittää ohjauksen suunnittelu- ja analyysivälineitä. Tämän tutkimuksen näkökulmasta erityisen merkittävänä pidän tutkijoiden havaintoa siitä, että informaatiojärjestelmän puutteellisuus korostuu juuri yksityisten sosiaalipalvelujen ohjauksessa, arvioinnissa ja valvonnassa. Oulasvirta ym. (2002, 137) pitävät keskeisenä riskinä seuranta- ja arviointitiedon heikkoa laatua sekä näiden puutetta. Erityisenä haasteena on myös se, miten ohjausprosessissa on mahdollista ottaa nykyistä paremmin huomioon kuntien ja alueiden erilaisuus ja tästä juontuvat erilaiset tarpeet. Tutkijat lisäävät, että huomiota tulisi jatkossa kiinnittää myös ohjausta vastaanottavan tahon resursseihin. On mahdollista, että toimeenpaneva organisaatio haluaisi toimia informaatio-ohjauksen suuntaisesti, mutta toiminnan vaatimat resurssit ovat riittämättömät. (Mts. 127–128, 137.) Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (2008, 4–7) nostetaan esiin uudenlainen ohjaushaaste, kuntien ja kuntayhtymien tapa tuottaa järjestämisvastuullaan olevia palveluja ostopalveluina ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Tulevaisuudessa informaatio-ohjausta on eittämättä pyrittävä kehittämään huomioiden edellä esitetyt haasteet ja ongelmat, joiden rinnalla erityisen tärkeänä pidän Stenvallin & Syväjärven (2006, 92–93)

näkemyistä, että sosiaalipalvelujen ohjausympäristössä korostuu tarve ohjaavan ja ohjattavan tahon kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen edistämiseksi. Tiedon kuntatason olosuhteista ja nykyisistä palveluista tulisi kulkeutua yhä sujuvammin valtakunnalliselle tasolle ja vastaavasti valtakunnallisen tiedon tulisi välittyä nykyistä paremmin paikalliselle ja alueelliselle tasolle. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä (2008) uudenaikaisina ohjausmenetelminä kuvattiin verkostotoimintaa ja vertaiskehittämistä, joiden seurauksena keskushallinnon toimijoiden roolissa painottuisi kehittämisprosessien tukeminen.

Ainoastaan informaatio-ohjauksen varassa ei ole mahdollista ylläpitää yhtäläisiä peruspalveluita kunnissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että informaatio-ohjaus tarvitsee ohessa myös muita ohjauskeinoja ja erilaisten ohjauskeinojen kehittämistä. Oulasvirta ym. (2002, 135) toteavatkin, etteivät ohjauksen päätöksentekotilanteet saa olla joko-tai -asetelmia, vaan näiden tulisi olla monipuolisesti eri ohjauskeinoja kombinoivia valintoja.

3.3 Muut ohjausmuodot

Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti muita valtion ohjausmuotoja. Luvun tarkoituksena on helpottaa lukijaa sijoittamaan informaatio-ohjauksen paikka muiden ohjausmuotojen rinnalla.

Normiohjaus tarkoittaa ohjausta, josta säännellään laeissa, asetuksissa sekä muissa toimijoita sitovissa ja velvoittavissa määräyksissä. Normiohjaus velvoittaa toimijoita toimimaan tarkasti juuri tietyllä tavalla. Traditionaalista normiohjausta toteutetaan hallinnollisten ohjeiden ja määräysten keinoin. Normiohjauksen perinteisiä keinoja ovat olleet laitosten ja virastojen yleiskirjeiden lisäksi lainsäädännölliset määräykset ja ohjeet. Säädosohjaus pitää sisällään perustuslailliset perusoikeudet, lainsäädännön palveluja sääntelevän puitelainsäädännön ja subjektiiviset kansalaisten perusoikeudet. (Mäki 2004, 128). Oulasvirta ym. (2002, 129) toteavat nykymuotoisen normiohjausmallin palvelevan hyvin alati muuttuvassa ja monimutkaisessa kontekstissa. Tutkijoiden mukaan ohjauksessa on nimenomaan syytä välttää jäykkää normistoa, joka ei jätä tilaa paikallisiin olosuhteisiin sovitetuille ratkaisuille. Mitä joustavammin ohjauksessa pystytään huomioimaan alueelliset erityisolosuhteet, sitä tehokkaammin ohjauksen voidaan myös ajatella aikaansaavan haluttuja vaikutuksia.

Normiohjauksen ohella nykypäivän politiikkatason toimeenpanoa ohjataan resurssiohjauksen keinoin. *Resurssiohjaukseksi* luetaan hallinnonalakohtaiset talousarvio- ja toimintasuunnitelmat,

kuntien valtionapujärjestelmät ja talousarviomenettely. Valtiovalta toteuttaa resurssiohjausta talousarvion perusteluosan kautta. Valtionhallinnon sisällä käydään talousneuvottelut osana budjetin valmistelua ja valtioneuvoston talousarvioesityksessä säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdennettavista voimavaroista. Voimavarapäätös sisältää ne toimenpiteet, jotka osaltaan tukevat tavoite- ja toimintaohjelmaa. (Mäki 2004, 129.)

Heinämäen (2012, 101) näkemyksen mukaan *ohjelmaohjausta* on käytetty ennen ohjelmajohtamista. Ohjelmaohjauksen tulkitaan perustuvan informaatio-ohjaukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ohjelmaohjauksesta on tullut merkittävä ohjausväline. Heinämäki (2012, 26) kuvailee ohjelmajohtamista keskushallinnon keinoksi edistää keskushallinnon ja hallituksen toimintaa, jonka seurauksena ohjelmajohtaminen ei ole kuntiin kohdistuva itsenäinen ohjausmenetelmä. Ohjelmaohjauksen erityispiirteinä ovat ohjelman laajat strategiset ohjaustavoitteet ja ohjelmaohjaus kokonaisuutena voi sisältää useita yksittäisiä projekteja. (Mts. 26, 174–175).

3.4 Turvallisuuden edistämisen tarve keskushallinnon asiakirjoissa

Hallituksen strategisessa ohjelmassa *"Ratkaisujen Suomi"* (2015, 11–12, 20) esitetään hallituksen muutosohjelman sisältö strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhtenä kärkihankkeena hallitusohjelmassa mainitaan ikäihmisten kotihoidon kehittäminen. Kotihoidon palvelut ovat luonteeltaan juuri kotiin vietäviä palveluja. Hallitusohjelmassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta kymmenen vuoden tavoitteena on, että suomalaiset voivat entistä paremmin ja kokevat pärjäävänsä erilaisissa elämäntilanteissa. Jokaiselle ihmiselle luodaan yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa, tehdä valintoja ja ottaa vastuuta. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon painopiste on enenevästi ennaltaehkäisyssä, hoitoketjut ovat sujuvia, henkilöstö voi hyvin ja tietojärjestelmät ovat toimivia. Kuten hallitusohjelmassa, myös valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2012, 13, 17), huomioidaan sekä asumisen ja arjen turvallisuuden järjestämisen tavoite että työpaikkojen turvallisuuden edistäminen. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat ja erilainen häiriökäyttäytyminen ovat jatkuvasti lisääntyneet, mikä on omiaan lisäämään turvallisuuden riskitekijöitä myös palveluntuottajalle, ja sitä kautta työssä jaksamiselle sekä työhyvinvoinnille. Tilanteen parantamiseksi kuntien sosiaaliviranomaisilla, sosiaalitoimen työntekijöillä sekä sosiaalihuollon toimitilojen ylläpitäjillä tulee olla riittävästi tietoa asumisen ja toiminnan riskitekijöistä ja turvallisuushäiriöiden torjunnasta. Asiakkaiden fyysisen turvallisuuden

ylläpitäminen ja parantaminen edellyttävät, että hoiva- ja hoitotyö on mahdollista suorittaa ilman häiriöitä asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioiden.

Sosiaalihuollon palveluja on suunnattu ja tullaan suuntaamaan entistä enemmän asiakkaiden koteihin sekä pieniin palveluyksiköihin. Näin myös sosiaalihuollon toimintaympäristöt ovat hyvin moninaisia. Toimintaympäristön moninaisuus haastaa osaltaan myös riskien tunnistamista ja niiden hallintaa. Työturvallisuuslaissa (23.8.2002/738) on säädetty työnantajan yleisestä huolehtimisvelvoitteesta. Työnantaja on velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Lain mukaan työnantajan on huomioitava työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työyhteisön tilaa, työympäristöä ja työtapojen turvallisuutta (Luku 2.8§). Työturvallisuuslain 2. luvun 10 §:n mukaan työnantajan on toiminnan ja työn luonne huomioon ottaen tunnistettava ja selvitettävä myös työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat vaara- ja haittatekijät.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa turvallisuuteen liittyvä riskienhallinta voidaan jakaa strategiseen riskienhallintaan ja voimakkaammin käytännön toimintaan liittyvään operatiiviseen riskienhallintaan. Riskienhallintapolitiikalla viitataan organisaation johdon strategiaperusteiseen periaatedokumenttiin, jossa kuvataan sekä strategisen johdon tahtotilaa että sitoutumista turvallisuuskulttuurin edistämiseksi ja riskienhallinnan kehittämiseksi. Organisaatioiden riskienhallintaa kuvaavien dokumenttien lisäksi sosiaali -ja terveysalan organisaatioissa tulee olla valmius-, turvallisuus- ja riskienhallintamenetelmien toteuttamista konkreettisemmin kuvaavia toimenpide- ja tavoiteohjelmia. Turvallisuuteen liittyy myös turvallisuuskulttuurin käsite. Käytännössä turvallisuuskulttuuriin vaikuttavat sekä organisaation toimintaprosessien toimivuus ja kehittyneisyys että työyhteisön sosiaaliset tekijät. Turvallisuuskulttuurissa korostuvat ne tavat, joiden avulla organisaatiossa jäsennetään, millaista on riittävän turvallinen toiminta, millaisia vaaroja toimintaan liittyy ja miten näitä on mahdollista ennaltaehkäistä. (STM 2011: 15, 3–12.)

4 TUTKIMUSPROSESSI

4.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimus on naturalistinen arvioiva tapaustutkimus, jossa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön kehittämis- ja uudistushanke, kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden fyysisten vaarojen arviointia tukeva turvallisuusohjeistus. Naturalistisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan arvioinnin kohteen tarkastelua tämän luonnollisessa reaali maailmassa (Virtanen 2007, 154).

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää keskushallinnossa toimivien ohjaavien viranhaltijoiden näkökulmia informaatio-ohjauksen toteutumisesta sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämässä kunnissa ja yksityissektorilla. Informaatio-ohjauksen toteutumisen edistämiseksi on tärkeä tarkastella, miten valtion virkamiehet määrittelevät valtionohjauksen. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi myös arvioida sitä, millaisia konkreettisia vaikutuksia ohjauksella tavoitellaan ja ovatko viranhaltijoiden käsitykset ohjaustavoitteista yhtenäisiä. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi tuoda esiin viranhaltijoiden näkemyksiä siitä, millaisten tekijöiden he uskovat vaikuttavan onnistuneen ohjauskokonaisuuden saavuttamiseen. Tutkimuksen tarkoituksena on siten tuottaa kuvaus keskushallinnossa toimivien ohjaavien viranhaltijoiden käsityksistä informaatio-ohjauksesta ja siten lisätä ymmärrystä tutkimuskohteesta.

Tutkimustehtävän tarkennuttua etenin tutkimustyössäni pohtimaan, kuinka saisin parhaiten kerättyä tietoa tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Tutkimuksen tavoitteeseen ja tarkoitukseen perustuen tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tutkimus toteutettiin laadullisia tutkimusmenetelmiä käyttäen ja tutkimuksen empiirinen aineisto päädyttiin hankkimaan haastattelemalla viranhaltijoita, jotka ovat tutkimusilmiön asiantuntijoita. Empiirinen aineisto kerättiin teemahaastattelulla.

Teemahaastattelurungon kysymykset perustuvat aikaisempien tutkimusten tuloksiin ja tutkimuksellisiin aukkoihin tutkimusaiheesta, informaatio-ohjauksesta valtionohjauksen muotona. Tämän tutkimuksen ja teemahaastattelurungon kysymysten taustalla olevat vahvimmin vaikuttavat aikaisemmat tutkimukset Oulasvirran ym. (2002) tutkimus *”Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus tasapainoista ratkaisua etsimässä”* sekä Jari Stenvallin & Antti Syväjärven (2006) tutkimus *”Onks Tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä”*. Tutkimusten lisäksi tutkimustyön taustalla vaikuttivat eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö (5/2008) *”Informaatio-*

ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa” sekä Liisa Heinämäen (2012) väitöstutkimus ”Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla”

Oulasvirta ym. (2002, 128) esittävät, että informaatio-ohjauksessa on tärkeää jo suunnitteluvaiheessa toteuttaa ohjausympäristön ja ohjauksen lähtökohta-analyysi sekä sisällyttää siihen johdonmukaiset ja selkeät tavoitteet. Ohjaustavoitteiden ja keinojen epäselvät syy- ja seuraussuhteet lisäävät tutkijoiden mukaan riskiä hallitsemattomiin ja ennakoimattomiin vaikutuksiin. Lisäksi ohjauksen kohderyhmän hajanaisuus, homogeenisyys ja erilaiset tarpeet lisäävät riskiä epäonnistua ohjausprosessissa. Informaatio-ohjauksessa myös seuranta- ja arviointitiedon puutteet ja heikko laatu ovat merkittäviä ohjausprosessin epäonnistumisen riskitekijöitä. Tulevaisuudessa on tärkeää kehittää suunnittelu- ja analyysivälineiden käyttöä osaksi ohjauskokonaisuutta. Tutkijat toteavat informaatiojärjestelmän puutteiden korostuvan juuri yksityisen sosiaalipalvelujen ohjauksessa, valvonnassa ja arvioinnissa. Informaatio-ohjauksen merkittävä haaste on, miten jatkossa voidaan huomioida yhä paremmin alueiden ja toimijoiden erilaisuus, erilaiset tarpeet sekä vaihtelevat resurssit suhteessa ohjauksen sisältöön ja tavoitteisiin. (Mts. 127–129, 137).

Myös Stenvallin & Syväjärven (2006, 9, 37) tutkimuksessa keskushallinnon virkamiesten käsityksiä informaatio-ohjauksesta kuvattiin kokonaisuutena jäsentymättömiksi. Tutkimuksessa todettiin, että vaikka keskushallinnon asiantuntijat tunnistavat ohjausmenetelmän viestinnälliset tavoitteet, ohjausmenetelmän kehittämistä ei ole toteutettu viestinnän lähtökohdista käsin. Tutkimuksen empiirisessä aineistossa ei tarkasteltu ohjaussisällön laadun merkitystä tai sitä, miten informaatio-ohjaus tukee toimijoiden tietoon perustuvaa toimintaa. Tutkijat päätyvät näin lopputulokseen, etteivät tietojohtaminen ja informaatio-ohjaus kohtaa toisiaan. (Mts.)

Stenvallin & Syväjärven (2006) tutkimuksessa keskushallinnon asiantuntijat kuvasivat informaatio-ohjausta ohjauksen kohderyhmiin perustuen. Ohjauksen kohderyhminä pidettiin käytännön ammattilaisia, jotka olivat tutkimuksen selkein yksittäinen kohderyhmä. Muita kohderyhmiä olivat luottamushenkilöt sekä kuntien strateginen ja poliittinen johto, joista poliittisen johdon tavoittaminen nähtiin informaatio-ohjauksen keinoin vähäiseksi. Tutkimuksessa myös yhteistyö työnantajien ja järjestöjen kanssa koettiin ongelmallisena. Tutkijat esittävät, että informaatio-ohjausta tulisi tämän vaikuttavuuden lisäämiseksi kytkeä tiiviimmin poliittiseen tavoitteenasetteluun hyödyntäen tietojohtamisen ja tietohallinnon periaatteita. Tutkijat esittivät myös tarpeen lisätä ohjaavan tahon virkamiesten koulutusta ohjausosaamisen lisäämiseksi sekä tuottavuus- ja vaikuttavuustiedon

sitomista osaksi ohjausinformaatiota. Tulevaisuudessa korostuu myös ohjaavan ja ohjattavan tahon välisen vuorovaikutuksen lisäämisen tarve. (Mts. 2006, 44, 92–93.)

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (5/2008, 4–16) informaatio-ohjausta kuvattiin jäsentymättömäksi ja hajanaiseksi kokonaisuudeksi sekä vaikuttavuudeltaan heikoksi ohjausmenetelmäksi. Informaatio-ohjauksen ei ole myöskään havaittu edistävän toimintojen tuottavuutta, kustannustehokkuutta tai vaikuttavuutta. Keskushallinnon näkökulmasta keskeisenä ongelmana pidettiin kapasiteetti- ja osaamisvajetta tiedon hyödyntämisessä, kun taas ohjattavan tahon näkökulmasta ongelmina korostuivat ajan ja taloudellisten resurssien puutteet sekä ohjauksen epäyhtenäisyys. Merkittävimpänä informaatio-ohjauksen ongelmana kuvattiin sitä, että suosituksiin ja tietoon perustuva ohjaus ei sido ohjattavaa tahoja. Ohjauksen ”ei sitovan” luonteen nähtiin vaikuttaneen siihen, että vain osa toimijoista ottaa suosituksia huomioon omassa toiminnassaan. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitetään tarve selvittää sitä, miten ja kenen toimesta ohjausinformaatio siirtyy edelleen osaksi toimintaa ja päätöksentekoa. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä informaatio-ohjausta tulisi sosiaali- ja terveydenhuollossa edistää ohjausprosessien kaksisuuntaisuutta lisäämällä. Mietinnössä painotettiin, että tieto kuntien ja toimijoiden olosuhteista ja nykyisistä palveluista tulisi kulkeutua keskushallinnon tasolle ja keskushallinnosta tiedon tulisi välittyä alueelliselle ja paikalliselle tasolle nykyistä paremmin. Ohjausmenetelmän konkreettisina kehittämisen keinoina esitettiin verkostotoiminnan ja vertaiskehittämisen lisäämistä, jolloin valtakunnallisten toimijoiden roolissa korostuisi kehittämisprosessien tukeminen. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä informaatio-ohjaukseen tulisi liittää lisääntyvästi myös kehittämistyötä tukevaa tuottavuus- ja vaikuttavuustietoa, jota tulisi hyödyntää yhä enemmän myös ohjauksessa.

Liisa Heinämäen (2012, 183) väitöstutkimuksessa selvitettiin, vastaako ohjelmaohjaus 2000-luvun ohjaustarpeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa yhdistäen sekä ohjaavan että ohjattavan tahon näkemyksiä. Tutkimuksen painopisteenä olivat kunta-valtiosuhde sekä kuntaohjauksen erityispiirteet. Perinteiset hierarkkiset rakenteet vaikuttavat edelleen ohjaukseen huolimatta siitä, että valtionohjaus on viime vuosikymmenten aikana painottunut enenevästi informaatio-ohjauksen suuntaan ja keskushallinnossa normien sijaan on tuotettu useita oppaita ja suosituksia. Hierarkkiset toimintatavat liittyvät myös sosiaalipalvelujen lisääntyneeseen valvontaan sekä toimijoiden raportointivelvoitteisiin. (Mts.)

Väitöstutkimuksessa keskushallinnon viranhaltijat kuvasivat valtaa ohjausvoimaa edistävänä tekijänä. Virkamiehet uskoivat, että keskushallinnosta välitettävä informaatio sisältää auktoriteettia, joka turvaa informaation perille menoa. Tutkimukseen osallistuneiden kunta-toimijoiden haastattelut sitä vastoin osoittivat, ettei uskomusta voida kunnissa vahvistaa. Kuntatoimijat eivät tunnistanee informaatio-ohjausmateriaalista tämän tavoitteita ja linjauksia. Ohjausmateriaalista poimittiin yksittäisiä asioita, mikäli omassa organisaatiossa työstiin samankaltaisia asioita. Heinämäen (2012, 190–191) mukaan epäselvää on, minkä verran ohjaus on vaikuttanut kuntien linjauksiin tai strategiaan valintoihin. Viranhaltijoiden haastatteluissa ei esitetty tietoon perustuvia linjauksia siitä, millä keinoin toteutettu ohjauksen toimeenpano olisi toimivaa ja tehokasta. Ohjaavan tahon asiantuntijat totesivat lisäksi, että heidän näkemyksensä mukaan kunnat noudattavat lakia, eivät suosituksia. Toisaalta asiantuntijat olettivat, että ohjauksen tavoitteiden esillä pitäminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen muuttavat kuntien toimintaa. Heinämäki (2012, 190–191) tulkitsee informaatio-ohjauksen heikkouden siten osoitetuksi. (Mts. 190–191).

Heinämäki (2012, 187) pitää ongelmallisena sitä, että nykyinen toimintamalli ei mahdollista ohjausprosesseissa horisontaalista toimintatapaa, eikä näin ollen ylisektorisen toiminnan periaatetta tueta riittävästi. Perinteisen sektorimaisen mallin uudistaminen ohjauksessa edellyttää keskushallinnossa uudenlaista ajattelutapaa. Tulevaisuuden haasteeksi Heinämäki (2012) nimeää ylisektorisen toimintatavan omaksuminen ohjauksessa suunnittelusta aina toimeenpanoon saakka. Nykyisin valtionohjausta tulkitaan yhä sektorien sisäiseksi toiminnaksi, joka siirtyy hierarkiaan perustuen ylhäältä alas valtiolta kuntiin. Edellä kuvatun perinteisen ajattelutavan mukaan keskushallinnon vaikuttaminen kuntiin toimisi selkeänä ylhäältä alas kulkevana yksisuuntaisena ohjausratana. Väitöstutkimuksessa ohjaustoiminnan ongelmana pidettiin lisäksi sitä, ettei toimeenpanosuunnitelmissa konkretisoidu, millä mekanismilla ohjausvaikutusta tavoitteellaan. Epäselvää on se, miten esitettyjen asioiden uskotaan siirtyvän kuntakentälle. Tämän epäselvyyden seurauksena toimeenpanon mekanismi, tarkoituksenmukaisuus, pitkäjänteisyys ja systemaattisuus hajautuvat ohjausprosessissa. (Heinämäki 2012, 30, 201).

Aikaisemmista tutkimuksista kootut tulokset ja tutkimukselliset aukot toimivat tämän tutkimuksen tutkimuskysymysten ja teemahaastattelurungon (Liite 2.) perustana. Tutkimuskysymykset liittyvät läheisesti tutkimushankkeen merkityksen arviointiin sekä tähän kohdentuvien vaikutusten ennakoarviointiin. Toisin sanoen tutkimuskysymyksillä haetaan vastausta siihen, millaisia vaikutuksia turvallisuusoppaalla oletetaan olevan käytännön toimintaan ja uskovatko vastaajat turvallisuusoppaan

myötä konkreettiseen muutokseen sosiaalipalveluissa vai onko sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjausta syytä tulevaisuudessa muuttaa tai vahvistaa voimakkaampia ohjausmenetelmiä käyttäen.

Tutkimuskysymykset muotoutuivat seuraavasti:

Informaatio-ohjaukseen liittyvät tutkimuskysymykset:

- Mitkä tekijät tukevat tai vaikeuttavat ohjausprosessin onnistumista?
- Miten informaatio-ohjausprosessin arviointi toteutuu?

Tutkimuskysymykset liittyen turvallisuusoppaaseen:

- Miksi tarvitaan spesifi ohjeistus riskienhallinnasta ja turvallisuuden edistämisestä?
- Millaisia vaikutuksia informaatio-ohjauksella odotetaan olevan käytännössä?
- Miten tavoitellut ohjausvaikutukset on mahdollista saavuttaa?

Tässä tutkimuksessa tutkimushaastattelun teemat jakaantuivat aikaisemmista tutkimuksista tekemiäni havaintojen mukaan kolmeen laajaan pääteemaan (aihepiiriin), jotka käsittelivät turvallisuusoppaan suunnitteluvaiheen arviointia, implementaatiovaiheen arviointia sekä arviointia valtionohjauksen kehityksestä tulevaisuudessa. Toiselle tasolle pyrin luomaan apukysymyksiä tutkimusaiheesta. Apukysymysten tarkoituksena oli täsmentää pääteeman sisältöjä haastateltaville ja johdattaa keskustelua kunkin pääteeman alla oikeaan suuntaan. Teemahaastattelussa tiedusteltiin myös vastaajien suhdetta tutkimuskohteena olevaan kotiin vietävien sosiaalipalvelujen ja yksityisten sosiaalipalvelujen turvallisuusoppaan laadintatyöhön. Teemahaastattelurunkoon sisältyvät kysymykset koottiin pitkän tutkimusprosessin ja kysymyksiä täsmennettiin tiedon karttuessa tutkimuskohteesta. Lisäksi kirjoitin ylös myös intuitiivisia kysymyksiä, jotka tuntuivat merkityksellisiltä tutkimuskysymysten kannalta. Osa näistä jäi lopulliseen haastattelurunkoon, osan hylkäsin, koska pohdinnan jälkeen näille ei löytynyt perusteita säilyttää haastattelussa. Usein tämä johtui siitä, että tarkastelun myötä päädyttiin lopputulokseen, ettei suunniteltu kysymys tuottanut lisäarvoa tutkimuskysymyksille, vaikka kysymys sinänsä saattoi olla muutoin kiehtova.

4.2 Tutkimuskohteen kuvaus ja aineistonkeruu

Tutkimuskohteena oleva hanke on sosiaali- ja terveysministeriön kehittämis- ja uudistushanke sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin annettavien sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjeistamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän ajalle 1.5.2013–30.4.2015 (Hankenumero: STM 019:00/2013, Asettamispäivä: 16.5.2013.) Toukokuussa 2015 työskentelylle myönnettiin jatkoaikaa 31.5.2016 asti. Työryhmässä valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemaan riskienhallintaoppaaseen sisältyvää turvallisuussuunnitteluosaa täydentävä ehdotus kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden fyysisten vaarojen arviointia tukevaksi turvallisuusohjeistukseksi. Työryhmän ehdotus tullaan julkaisemaan tämän valmistuttua Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä.

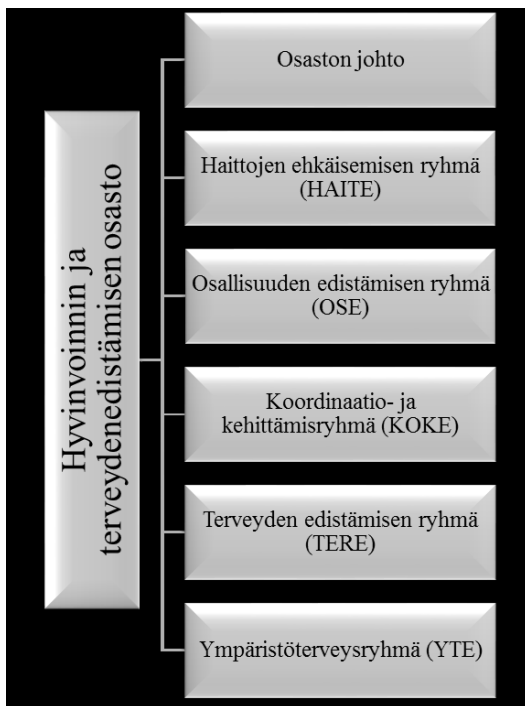
Tutkimuskohteena olevan hankkeen tavoitteena on valmistaa ehdotus turvallisuusohjeistukseksi eri sosiaalihuollon toimintayksiköiden sekä kotiin annettavia sosiaalipalveluja saavien asiakkaiden ja heille palveluja antavien työntekijöiden turvallisuuden edistämiseksi. Sosiaalihuollon toimintayksiköistä puhuttaessa oppaassa tarkoitetaan kaikkia sosiaalihuollon toiminta-alueita. Yksityisten sosiaalipalvelujen ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen toimintakenttä on hyvin laaja, mikä osaltaan haastaa myös ohjausprosessia. Sosiaalipalvelujen tarkka määrittely ei kentän toimijoiden monimuotoisuuden vuoksi ole mahdollista. Kotikäyntityötä sosiaalipalveluissa tehdään muun muassa kotipalveluissa, sosiaalipäivystyksessä, sosiaalityössä, päihdepalveluissa, omaishoidontuessa, kuntoutuksessa sekä lastensuojelussa ja perhepalveluissa. Yksityisiä sosiaalipalveluja ovat esimerkiksi erilaiset perhehoidonyksiköt eri kohderyhmille sekä kotihoitopalvelut. Muita kotiin vietäviä palveluja tuottavat myös kolmannen sektorin useat toimijat sekä seurakunnat.

Tutkimuskohteena olevan hankkeen tavoitteena on täydentää sosiaali- ja terveysministeriön aiemmin julkaisemia turvallisuusohjeistuksia kotikäyntityötä tekevien ja sosiaalihuollon toimintayksiköissä työskentelevien henkilöiden ja heidän lähiesimiestensä tarpeita varten. Hankkeen tarkoituksena on, että ohjeistuksen avulla sosiaalihuollon toimijat saavuttavat tarpeelliset tiedot ja taidot palvelutoiminnan sekä toimintaympäristön tärkeimpien fyysisten riskien tunnistamisesta, ennaltaehkäisemisestä ja häiriötilanteista selviytymiseksi. Samanaikaisesti tuotetaan entistä kattavampaa informaatiota sosiaalihuollon palvelutoimintaan liittyvistä riskeistä sosiaalihuollon tiloja suunnitteleville ja näiden ylläpidosta vastaaville tahoille. Yhtäältä turvallisuusoppaalla pyritään

edistämään eri viranomaisten välistä vuorovaikutusta sosiaalihuoltoon liittyvien riskien ennalta havaitsemiseksi ja toteutuneiden riskien vaikutusten vähentämiseksi. Ohjeistuksen tarkoituksena on tuottaa sosiaalihuollon hoiva- ja hoitolaitoksille sekä kotiin annettaville palveluille yhtäläiset valtakunnalliset fyysisten riskien hallinnan käytänteet. Lisäksi ohjeistus on tarkoitettu hyödynnettäväksi myös sosiaalialan täydennyskoulutuksessa.

Yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtiminen on yksi valtiovallan tärkeimmistä tehtävistä. Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa hallinnonalan varautumista. Valtioneuvoston periaatepäätöksen 16.12.2010 sisältämät strategiset toimenpiteet sisältyvät ministeriön toiminnansuunnittelu- ja toimeenpanoasiakirjoihin. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen toimenpiteiden tulee valtioneuvoston periaatepäätöksen (2010, 17) mukaan ulottua aina turvallisuustoimenpiteen käytännön suorittajaan saakka. Yksityisten sosiaalipalvelujen ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusoppaan valmistelutyö on kohdennettu sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osastolle (HTO).

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto (HTO) edistää sosiaalista osallisuutta, terveyttä, toimintakykyä ja hyvinvointia sekä valmistelee ja toteuttaa toimialan lainsäädäntöä. Hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen osasto jakaantuu edelleen pienempiin ryhmiin, joita ovat osaston johto (HTO JOHTO), haittojen ehkäisemisen ryhmä (HAITE), osallisuuden edistämisen ryhmä (OSE), koordinaatio- ja kehittämisryhmä (KOKE), terveyden edistämisen ryhmä (TERE) sekä ympäristöterveysryhmä (YTE). Tämän tutkimuksen ytimessä olevan turvallisuusoppaan suunnittelu- ja valmistelutyön koordinointi sekä työryhmän puheenjohtajuus on ympäristöterveysryhmässä. (<http://stm.fi/hto>.) Tutkimuskohteen organisaatio on esitetty Kuviossa 4.



Kuvio 4. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto (lähde Sosiaali- ja terveysministeriö)

Sosiaalihuollon henkilöstön ja asiakkaiden turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaamisessa fyysiseen ympäristöön liittyvillä olosuhteilla on keskeinen merkitys. Turvallisuudesta huolehtiminen on monen toimijan yhteistyötä vaativaa toimintaa. Palvelurakenneuudistuksen myötä sosiaalihuollon toiminnot kohdennetaan laitosasumisen sijaan yhä enenevästi asiakkaiden kotona-asumisen tukemiseen ja pieniin, kodinomaisiin palveluyksiköihin. Asiakkaiden ja henkilöstön hyvinvoinnin lähtökohtana on, että tarpeenmukainen hoiva- ja hoitotyö voidaan suorittaa turvallisesti ja ilman häiriöitä. Palvelujen suuntautuminen enenevästi kotiin vietäviin palveluihin lisää runsaasti erilaisia ympäristöjä työn suorittamiseksi. Lisäksi työnkuormitus ja henkilöstön vaihtuvuus lisääntyvät, minkä seurauksena hoiva- ja hoitotyön ammattilaisilla ei ole mahdollisuutta tarkastella turvallisuusnäkökohtia ja varautua häiriötilanteisiin aina riittävästi.

Sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusoppaan tarkoitus on tukea sosiaalihuollon toimijoiden osallisuutta turvallisuussuunnittelussa. Turvallisuusoppaan tavoitteena on, että työntekijät saavuttavat tarpeellisen osaamisen turvallisuusriskien ennaltaehkäisemissä ja tunnistamisesta sekä riittävän osaamisen toimia erilaisissa häiriötilanteissa. Oppaan tavoitteena on myös parantaa viranomaisten vuorovaikutusta siten, että sosiaalihuoltoon läheisesti liittyvien riskien ennalta havaitseminen edistyy ja toteutuneiden riskien vaikutusten väheneminen toteutuu nykyistä paremmin. Ohjeistuksen tavoitteena on lisäksi luoda

valtakunnallisesti yhtäläiset fyysisten riskien hallinnan käytänteet. Oppaan keskeisenä painopisteenä on siten turvallisuustarpeiden tunnistamisen ja riskienhallintaosaamisen edistäminen sosiaalipalveluissa.

Tutkimuksen empiirinen aiheisto on kerätty valtionhallinnon turvallisuuden ohjaus- ja kehittämistyössä toimivilta virkamiehiltä. Haastateltavat valittiin eliittiotannalla (*elite interviewing*). Tällä tarkoitetaan otannan muotoa, jossa haastateltaviksi valitaan sellaisia henkilöitä, jotka pystyvät antamaan tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman kattavasti tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 86). Eliittiotannan käyttö tässä tutkimuksessa on perusteltua, koska tutkittavasta ilmiöstä pystyivät antamaan tietoa vain sellaiset henkilöt, jotka ovat konkreettisesti kytköksissä turvallisuuden ohjaus- ja kehittämistyöhön ja näin osaltaan toteuttavat informaatio-ohjausta.

Tutkimuksen haastateltaviksi valittiin asiantuntijoita, joilta uskottiin saatavan riittävästi tietoa tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Aineistonkeruun taustalla oli siis henkilökohtainen uskomus siitä, että haastateltava henkilö voi asiantuntijuutensa perusteella arvioida tutkimuskohdetta ja ennakoida tämän prosessia kokonaisuutena. Myös Alastalo ja Åkerman (2010, 372) toteavat, että asiantuntijahaastatteluille on tyypillistä, että haastateltavat valitaan eritoten heidän asiantuntijuutensa tuottaman tiedon ja osaamisen perusteella. Tässä tutkimuksessa asiantuntijamenetelmän käyttö oli perusteltua, sillä turvallisuusohjeistuksen prosessia ja mahdollisia vaikutuksia on muutoin mahdotonta etukäteen arvioida. Sitä vastoin keskushallinnon ministeriöissä ja virastoissa työskentelevillä asiantuntijoilla on tietoa siitä, minkälaisia vaikutuksia informaatio-ohjauksella on aikaisemmin eri hankkeissa saavutettu. Kaikki tähän tutkimukseen osallistuneet asiantuntijat olivat olleet mukana turvallisuusoppaan suunnittelutyössä, ja heidän rooliansa osana suunnittelutyöryhmää voidaan pitää merkittävänä. Näin ollen heitä voidaan pitää tutkimuskohteen näkökulmasta keskeisinä informantteina. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella informaatio-ohjausta juuri keskushallinnon virkamiesten näkökulmasta, minkä vuoksi tutkimushaastattelujen ulkopuolelle rajautuivat sellaiset suunnittelutyöryhmän jäsenet ja asiantuntijat, jotka toimivat jonkun muun työnantajan kuin valtion palveluksessa.

Ennen haastattelujen toteuttamista tutkimusluvan hakemiseksi oltiin yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön ympäristöterveysryhmän johtajaan, jolle tutkimusaihe esiteltiin sähköisesti hyödyntäen tutkimusseminaarissa hyväksyttyä tutkimussuunnitelmaa. Varsinaista tutkimuslupamenettelyä ei tutkielmassa tarvittu, vaan jokaisen henkilön osallistuminen oli heidän omassa harkinnassaan. Osastonjohtaja myönsi luvan tutkimuksen toteuttamiseen ja antoi

suostumuksen siihen, että viranhaltijoiden on mahdollista osallistua tutkimushaastatteluun työajallaan. Osaston johtajan suostumuksen myötä haastateltavia virkamiehiä lähestyttiin sähköpostitse. Sähköpostiviestissä kuvattiin tutkimusaihetta tiiviisti ja viestin liitteeksi lisättiin saatekirje (Liite 1) sekä suostumuslomake haastatteluun osallistumisesta (Liite 3). Kunkin haastateltavan kanssa sovittiin erikseen haastatteluajankohta ja paikka. Tämän jälkeen haastateltaville lähetettiin teemahaastattelurunko (Liite 2) tutustuttavaksi hyvissä ajoin (noin viikko) ennen sovittua haastattelua. Haastateltavia pyydettiin olemaan myös herkästi yhteydessä tutkijaan, jos heillä olisi jotain kysyttävää itse tutkimuksesta tai haastatteluprosessin etenemisestä.

Tutkimushaastattelut toteutettiin vuoden 2016 tammi- ja helmikuussa. Asiantuntijat tavattiin kukin heidän omissa työpisteissään, eikä haastattelutilaisuudessa ollut läsnä muita kuin haastattelija ja haastateltava. Tutkimushaastattelujen aluksi jokaiselta haastateltavalta pyydettiin allekirjoitettu suostumus (Liite 3.) tutkimushaastatteluun osallistumisesta ja heille tarjottiin mahdollisuutta esittää lisäkysymyksiä tutkimuksesta. Jokainen haastattelu nauhoitettiin myöhempää aineiston analyysia varten. Haastattelut kestivät vaihdellen 90–120 minuuttia.

Haastattelut olivat teemahaastatteluja ja haastateltavilla oli käytössään puolistrukturoitu teemahaastattelurunko. Jari Eskola ja Jaana Vastamäki (2010, 26) kuvaavat teemahaastattelua keskusteluksi, jossa tavoitellaan tarpeellisen tiedon keruuta vuorovaikutuksellisin keinoin. Tutkimushaastatteluiden tavoitteena oli luoda kattava kuvaus tutkimuskohteena olevan turvallisuusoppaan suunnittelu- ja toimeenpanohankkeen kulusta ja samalla analysoida asiantuntijoiden antamia tulkintoja ja merkityksiä tutkimusilmiöstä. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta valmiita vastausvaihtoehtoja ei ole annettu (Hirsjärvi & Hurme 2009, 47; Eskola & Vastamäki 2010, 28). Teemahaastattelu on joustavampi kuin täysin strukturoitu lomakehaastattelu. Metsämuurosen (2008, 41) mukaan teemahaastattelu on käyttökelpoinen tilanteissa, kun vastaajia tutkimuksessa on vähän. Tässä tutkimuksessa haastateltiin viittä keskushallinnossa työskentelevää asiantuntijaa. Ennen aineistonkeruuta tutkimusaineistoon toivottiin hieman suurempaa haastateltavien määrää, mutta tavoitetta ei lopulta saavutettu.

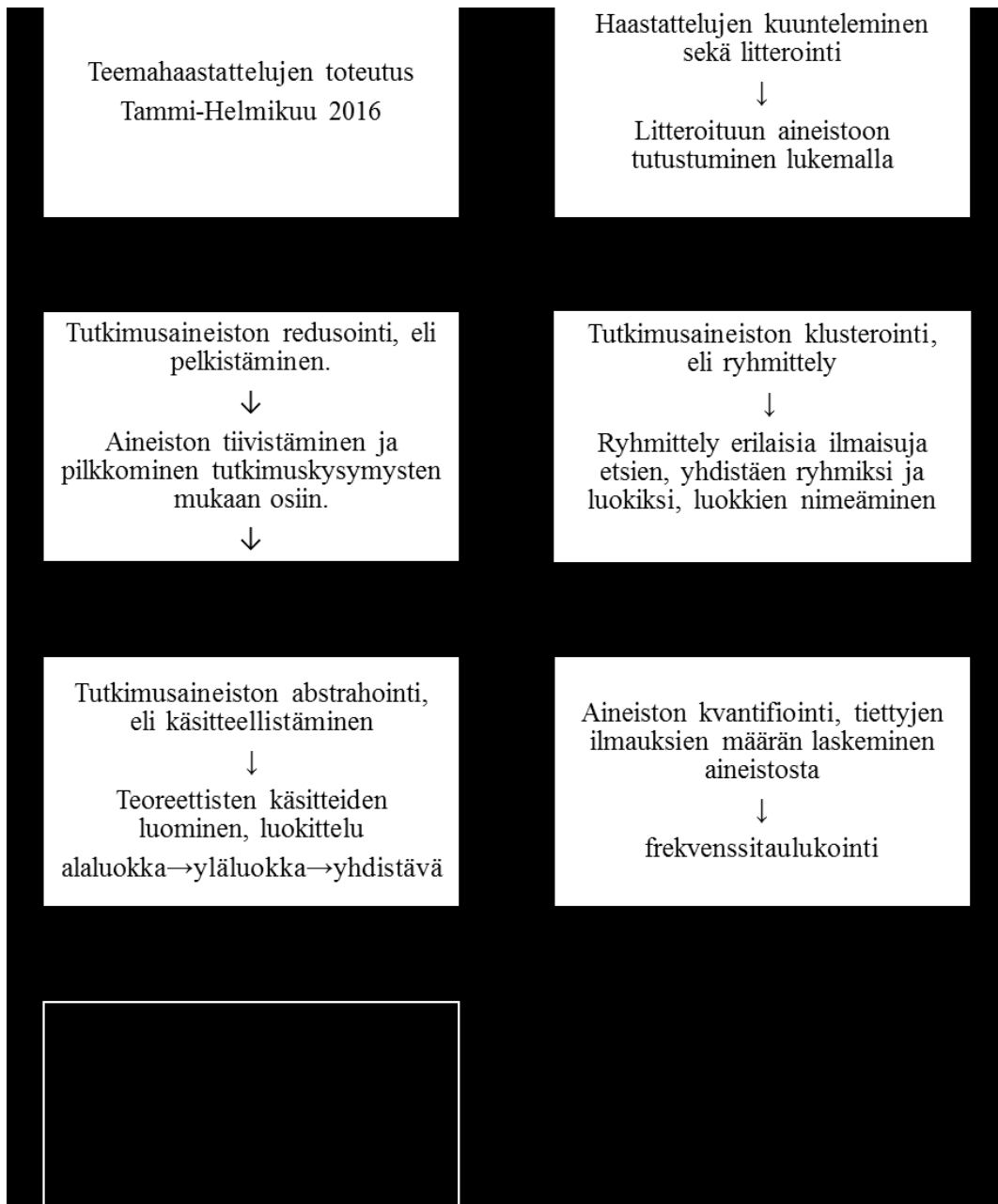
4.3 Tutkimusaineiston kuvaus ja käsittely

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen sekä käsittely liittyvät tiiviisti toisiinsa. Tutkimuksen aineistonkeruun vaiheessa tarvitaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston käsittelytaitoa, koska aineistoa tulkitaan alustavasti jo aineistonkeruun kuluessa. Kvalitatiivinen tutkimus edellyttää lisäksi jatkuvaa tulkintaa. (Hakala 2010, 18–19.) Asiantuntijahaastattelut litteroitiin viivytyksettä haastattelujen jälkeen. Ensimmäiseksi haastattelut litteroitiin sanatarkasti ja kukin haastateltava henkilö koodattiin siten, että haastateltavan tunnistetiedot ovat yksinomaan tutkijan tiedossa erillisenä tietokoneelle tallennettuna ja salasanaa suojattuna tiedostona. Ensimmäisen vaiheen litteroinnissa haastatteluihin kirjattiin myös muut haastattelutilanteessa tehdyt havainnot kuten tauot, tarkentavat kysymykset sekä haastattelun keskeytyminen. Yhden haastattelun sanatarkkaan litterointiin kului aikaa 4–5 tuntia. Tämän jälkeen nauhoitteet kuunneltiin uudelleen ja litteroitu aineisto luettiin läpi huolellisesti. Aineistosta poistettiin myös merkityksettömät sanojen toistot, täytesanat ja tutkimusongelman näkökulmasta epäolennaiset ilmaukset. Haastatteluaineistoa on yhteensä kuusi tuntia ja 30 minuuttia. Sanatarkasti litteroitua tekstiä asiantuntijahaastatteluista syntyi yhteensä 58 sivua (fontti Times New Roman, fonttikoko 12, riviväli 1,5).

4.4 Tutkimusaineiston analyysi

Tapaustutkimuksessa analyysin tavoitteena on merkityksellistää aineistosta tehtyjä havaintoja ja tulkintoja muodostamalla näistä järkeviä kokonaisuuksia (Syrjälä & Numminen 1988, 124). Laadullisen tutkimusaineiston käsittely perustuu vahvasti aineiston tulkintaan ja edelleen loogiseen päättelyyn (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–120). Sisällönanalyysillä on mahdollista rakentaa tutkimusilmiöstä tiivis ja selkeä kokonaisuus. Analyysi voidaan toteuttaa eri tavoin. Tuomen & Sarajärven (2009, 108–120) mukaan sisällönanalyysin toteutusvaihtoehdot ovat aineistolähtöinen, teoriaohjaava ja teorialähtöinen sisällönanalyysi.

Tässä tutkimuksessa tutkimusaineiston analyysissä käytettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Analyysin toteuttamisen tukena toimivat sekä aikaisempi teoria että teorian käsitteet (Mts.). Kuviossa 5 esitetään tämän tutkimuksen analyysiprosessi vaihe vaiheelta.



Kuvio 5. Analyysiprosessin kuvaus

Analyysiprosessi ei kuitenkaan edennyt prosessimaisesti vaihe vaiheelta, vaan kuviossa esitetyt eri prosessin vaiheet limittyivät toinen toisiinsa ja aineistoon perustuvat tulkinnat jalostuivat koko tutkimusprosessin ajan. Tutkimusaineiston analyysiin eteni kuten Syrjälä & Numminen (1988, 15) ovat kuvanneet laadullisen tutkimuksen analyysin olevan jatkuvia toisiaan seuraavia päätöksentekotilanteita ja ongelmanratkaisuvaiheita.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 95) jaottelevat kolme laadullisen tutkimuksen päättelyn analyysilogiikkaa, deduktiivisen, induktiivisen ja abduktiivisen analyysilogiikan. Tässä tutkimuksessa analyysi toteutettiin abduktiiviseen päättelyyn perustuvan teoriaohjaavaan sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksessa abduktiivisuudella tarkoitetaan sitä, että päättelyn logiikka eteni ensin aineistolähtöisesti huolellisesti tutustumalla kerättyyn empiiriseen aineistoon, jonka jälkeen käytettiin teoriaohjaavaa tulkintaa.

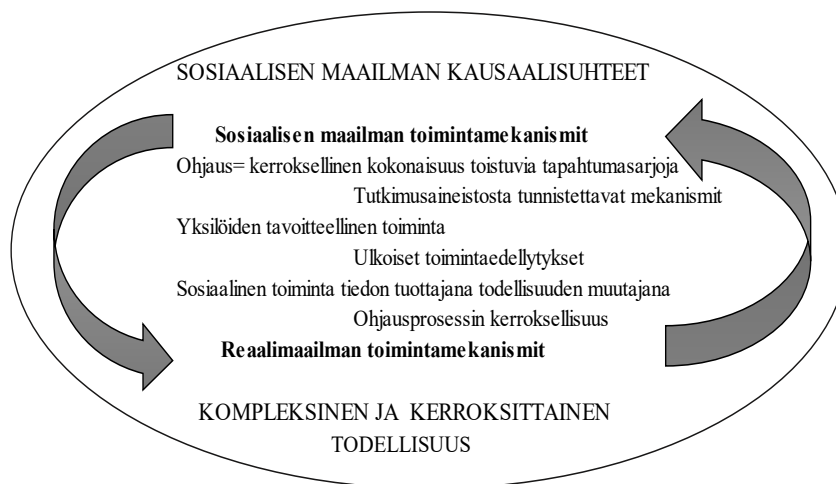
Tutkimusaineistoon tutustuminen osoitti, että aikaisemmassa vaiheessa tehdyn tiedonhaun myötä ajattelua ohjasi aiemmin hankittu tieto informaatio-ohjauksesta. Aikaisempi tutkimus ja tutkimukselliset aukot toimivat myös teemahaastattelurungon laatimisen perustana. Näin ollen täysin induktiivinen (aineistolähtöinen) lähestymistapa informaatio-ohjaukseen ei ollut mahdollista. Näkemys vahvistui Alasuutarin (2001, 38–48) kuvauksesta. Alasuutari (mts.) toteaa, että abduktiivisen logiikan kautta ensin tutkimuksen analyysissä keskitytään tutkimusilmiön problematiikkaan yleisesti, jonka jälkeen aineiston analyysivaiheen tavoitteena on selittää aineistosta nousseita mysteerejä. Tämän jälkeen palataan takaisin hieman yleisemmällä tasolle ja tutkimusilmiön tuottamia näkökulmia pyritään suhteuttamaan osaksi laajempaa kokonaisuutta. Analyysin tuloksena voi olla tietoa, joka syventää tai tukee aikaisempaa teoriaa tai vaihtoehtoisesti tuo esiin uutta näkökulmaa tutkimusilmiöön, mikä perustuu tutkimusaineiston selittämiseen.

Teoriaohjaava analyysi edellyttää teoreettisia kytkentöjä, ja teorian tarkoitus on toimia apuna analyysin etenemisprosessissa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 99). Aikaisempi tieto siis ohjasi analyysia ikään kuin suuntaa antaen. Tässä tutkimuksessa aikaisempi tieto informaatio-ohjauksesta toimi ajattelun tukena ja jäsentäjänä, jolloin omia ajatuksia ja johtopäätöksiä oli mahdollista reflektoida suhteessa aikaisempaan tutkimukseen. Myöhemmin kuviossa 6 (s. 37) esitetään ajattelun taustalla vaikuttavat teoriasta johdetut käsitykset siitä, kuinka informaatio-ohjaus tässä tutkimuksessa ymmärretään ja millainen johtoajatus havaintojen tekoon liittyy. Analyysissa teoriaa ei kuitenkaan oteta analyysiin mukaan kuin vasta loppuvaiheessa, jolloin havaintoja keskustelutetaan aikaisemman tiedon valossa. Näin myöskään abduktiivisuus ei muutu deduktiiviseksi, yleisestä yksittäiseen suuntautuvaksi päättelyksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–100.)

Tutkimusaineiston analyysissä hyödynnettiin kvalitatiivisen tutkimuksen analyysille perinteistä tapaa, aineiston teemoittelua. Teemoittelun avulla tekstiaineistosta oli tarkoitus nostaa esiin vastauksia ja tuloksia esitettyihin tutkimuskysymyksiin jäsentämällä haastatteluaineistoa teemojen

mukaisesti. Teemoittelu on tiukkaa tutkimusaineiston ja teorian yhteyttä. (Eskola & Suoranta 1999, 180–182; Eskola & Vastamäki 2010, 43; Tuomi & Sarajärvi 2009, 93–94.)

Tässä tutkimuksessa empiirisen aineiston teemoittelu tarkoittaa sitä, että aineistosta tarkasteltiin teemahaastattelun teemojen piirteitä, jotka olivat yhteisiä usealle haastateltavalle. Lisäksi aineistosta etsittiin ilmauksia, jotka saattoivat poiketa toisistaan. Laadullinen aineiston analyysi koostuu kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta (Alasuutari 2011, 31). Havaintojen pelkistäminen on jaettavissa kahteen osaan. Ensimmäiseksi aineistoa tarkastellaan tietystä teoreettis-metodologisesta ja tutkimustehtävän määrittelemästä näkökulmasta (Kuvio 6.). Tässä vaiheessa huomio kiinnittyy vain siihen, mikä on olennaista kysymyksenasettelun ja teoreettisen viitekehyksen kannalta. Tutkimusaineiston redusoinnin myötä saavutettiin yhä tiiviimpi ja hallitumpi määrä erilaisia raakahavaintoja. (Mts. 31.)



Kuvio 6. Tutkimuksen teoreettis-metodologinen lähestymistapa

Tutkimusaineistoa koodatessa tekstistä etsittiin ilmaisuja, jotka olivat tutkimustehtävän näkökulmasta merkityksellisiä. Aineistosta löydetty alkuperäisilmaisut merkittiin alleviivaten eri värein, jonka jälkeen ilmaukset eroteltiin muusta aineistosta. Aineiston koodauksen jälkeen ilmaisut ryhmiteltiin uudelleen käsiteltävän aihepiirin mukaisiin ryhmiin. Redusoidussa aineistossa pilkottuihin ja uudelleen ryhmiteltyihin kokonaisuuksiin liitettiin mukaan kullekin asiantuntijalle aikaisemmin määritelty koodi. (Alasuutari 2011, 31; Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93.) Tiivistettyä redusoitua aineistoa kertyi yhteensä 30 tekstisivua.

Tutkimusaineiston analyysissä abduktiivinen lähestymistapa tutkimusilmiöön redusointivaiheessa toteutui tarkastellen tutkimusaineiston käsitteitä teoreettisesta viitekehyksestä. Jo tutkimusaineiston redusointivaiheessa informaatio-ohjauksen kompleksisuus, monimuotoisuus haastoi aineiston analyysin toteuttamista, ja vaati aineistoon perehtymistä yhä uudelleen. Redusointivaihetta seurasi tutkimusaineiston käsitteellistämisen, eli aineiston abstrahointivaihe, jolloin aikaisemmin redusoidusta tekstiaineistosta muodostettiin tieteellisiä päätelmiä ja teoreettisia käsitteitä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–111). Tutkimuksen teoriaosassa käytetyt käsitteet loivat pohjan aineiston analyysille. Tämän tutkimuksen teoriaosa on näin ollen vaikuttanut voimakkaasti tutkimustyöhön koko tutkimusprosessin ajan aina teoreettisen viitekehyksen rakentumisesta, teemahaastattelurungon perustasta edelleen aineiston tulkintaan ja johtopäätöksiin asti. Tutkimusaineistona analyysin tulkinnaa etsin viittauksia aikaisempaan tutkimukseen. Jokaista tähän tutkimusaineistoon perustuvaa havaintoa tarkasteltiin erikseen suhteessa aikaisempaan tutkimukseen. Aineistoon perustuvat havainnot olivat joko aikaisempaa tutkimusta vahvistavaa tai tästä poikkeavaa. Lisäksi tämän tutkimuksen asiantuntijoiden haastatteluaineistoa vertailtiin keskenään toinen toisiinsa etsien haastatteluista eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä. Tutkimustulosten tulkintavaihe on arvoituksen ratkaisemista (Alasuutari 2011, 44). Kuviossa 7 esitetään esimerkin avulla aineistonanalyysin eteneminen analyysiprosessin eteneminen aineiston järjestämisestä, redusointiin ja edelleen abstrahointiin.



Kuvio 7. Esimerkki aineistonanalyysin etenemisestä

Edellisen kuvion (Kuvio 7.) tarkoituksena on havainnollistaa tutkimusaineiston analyysin vaiheita esimerkin avulla. Kuviossa esitettyjä analyysin vaiheita seuraavana vaiheena on tutkimusaineiston keskusteluttaminen. Tämän tutkimusaineiston ja aikaisemman tutkimuksen välinen keskustelu konkretisoituu seuraavissa luvuissa, jossa esitetään tämän tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset.

5 TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjaustarve

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää ohjaavien viranomaisten näkemyksiä, miksi sosiaalipalvelujen toimintayksiköille ja kotiin vietäville sosiaalipalveluille tarvitaan spesifi ohjeistus ja millaisia vaikutuksia turvallisuusoppaalla keskushallinnon ohjaavien viranomaisten mukaan tavoitellaan. Tutkimuksessa haettiin vastausta myös siihen, miten turvallisuusoppaan implementointia, eli toimeenpanoa, on kokonaisuudessaan suunniteltu toteutettavan ja miten ohjaavan hallinnon viranhaltijat ennakoivat implementointiprosessin onnistuvan.

Haastateltujen asiantuntijoiden määritelmät turvallisuusoppaan tarpeesta tiivistyivät sosiaalipalvelujen riskienhallinnan ja turvallisuusjohtamisen kehittämisen tematiikan ympärille. Keskushallinnon nähtiin olevan vastuullinen toimija turvallisuuskulttuurin edistämistyössä yhteiskunnassa. Näkemys juontui turvallisuusajattelun edistämisen tarpeesta osana kaikkia yhteiskunnallisia toimintoja. Tutkimusaineistossa tarvetta sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjeistamiselle perusteltiin palvelukentältä keskushallintoon välittyneen viestin perusteella. Sosiaalipalvelujen toimintakentältä oli välittynyt viesti, että turvallisuusohjaukselle on eri toimijoiden keskuudessa tarvetta. Tarve sosiaalipalvelujen turvallisuuden kehittämiseksi oli yhtäältä tunnistettu myös keskushallinnon taholla. Keskushallinnossa tehtiin lisäksi aikaisempien sosiaali- ja terveysalan turvallisuussuunnitteluun ja riskienhallintaan liittyvien julkaisujen sisällön perusteella johtopäätös, että ne eivät sisällöllisesti vastanneet kotiin vietävien sosiaalipalvelujen erityisiin tarpeisiin. Viranhaltijoiden esiselvitys osoitti lisäksi onnettomuuksien, tapaturmien ja turvallisuusriskien ilmentymien kasvua sosiaalipalvelujen toiminnoissa niin työntekijä- kuin asiakasnäkökulman indikaattoreita tarkastellen. Edellisten lisänä myös työsuojelutoiminnan strategiatyössä turvallisuusriskien esiintymisen kasvun perusteella todettiin, että valvovan viranomaistahon toimet sosiaalipalvelujen turvallisuusuhkien ennaltaehkäisemiseksi tulee priorisoida korkealle.

Tutkimusaineistossa asiantuntijat kuvasivat myös aikaisempia positiivisia kokemuksiaan eri toimintaympäristöissä toteutettujen riskienhallinnan ja turvallisuussuunnitteluohjauksen hyvistä vaikutuksista käytänteiden yhtenäistäjänä, riskienhallinnan kehittäjänä sekä tapaturmien esiintymien vähentäjänä. Yhteenvetona voidaan todeta, että sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjaustarve oli tunnistettu kaksisuuntaisesti perustuen sekä valtionhallinnon ennakoarviointiin että sosiaalialan

toimijoiden osoittamaan ohjaustarpeeseen, mikä voidaan nähdä myös ohjausvoimaa lisäävänä tekijänä.

5.2 Sosiaalipalvelujen ajankohtaiset turvallisuushaasteet

Teemahaastatteluissa asiantuntijoiden pyydettiin kuvaamaan, mitkä heidän mielestään ovat sosiaalipalvelujen ajankohtaisimpia turvallisuushaasteita. Kysymys koettiin vaikeaksi ja haastatteluissa kuvattiin keskushallinnosta käsin konkreettisten haasteiden tunnistamisen ja nimeämisen olevan vaikeaa. Turvallisuushaasteiden nähtiin olevan riippuvaisia myös sosiaalipalvelujen eri ammateista, työskentelyalueesta ja työn sisällöstä.

Konkreettisina sosiaalipalvelujen turvallisuushaasteina asiantuntijat esittivät asiakasnäkökulmasta kaatumiset ja paloturvallisuuden riskitekijät. Paloturvallisuuden riskitekijänä nähtiin olevan dementoituneiden henkilöiden lisääntyvä kotona asuminen ja yleisemmin ikääntyneiden sekä toiminta- ja liikkumiskyvyltään rajoittuneiden henkilöiden kotona asuminen. Turvallisuusriskien vähentäminen nähtiin mahdolliseksi, mutta tämä kuvattiin merkittäväksi kansantaloudelliseksi tekijäksi. Asiantuntijat kuvasivat laajalti teknisiä turvallisuutta lisääviä ratkaisuja, joita olisi mahdollista hyödyntää ja näin vähentää kotona asumiseen liittyviä riskitekijöitä, mutta yhtäältä teknisten laitteiden rahoitukseen ei ole löydetty ratkaisua, joka palvelisi ikääntynyttä väestöä tai laajemmin sosiaalipalvelujen tarpeita muuten kuin marginaalisesti. Rahoitushaasteet turvallisuustyön kehittämisen esteenä nähtiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan merkittävänä ongelmallisena tekijänä.

*”Olemme tässä sellaisessa, miten minä sanoisin ... sellaisessa pattitilanteessa, että minne sitä rahaa laitetaan ... ja sitten kuinka paljon sitä yleensä riittää minnekään”
(H1)*

Työntekijän näkökulmasta ajankohtaisena haasteena esitettiin se, miten sosiaalipalvelujen työntekijöiden turvallisuuden varmistaminen on mahdollista hyvin monimuotoisissa työskentelyympäristöissä. Tutkimusaineistossa haasteena nostettiin esiin yksityisten palvelutuottajien ja suoraan yksityisasiakkaan kanssa työsuhteen solmineiden henkilöiden, kuten henkilökohtaisten avustajien turvallisuustilanne, joiden työskentelyn taustalla ei välttämättä ole työsuojelun tai työterveyshuollon

palveluja. Keskushallinnon turvallisuuteen liittyvässä strategiatyössä väkivaltatilanteiden ennaltaehkäisyn kehittämisen tarve oli listattu yhdeksi merkittäväksi tulevaisuuden kehittämiskohteeksi. Tutkimusaineistossa asiantuntijat toivat toistuvasti esiin erityisesti kotiin vietävien sosiaalipalvelujen osalta vaihtelevat työolosuhteet turvallisuuteen liittyvänä riskitekijänä. Kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusriskien kartoittaminen kohde kohtaisesti nähtiin tulevaisuudessa hyvin tärkeänä työturvallisuutta edistävänä tekijänä.

Sosiaalipalvelujen organisaatioiden turvallisuusriskien kartoittamisen konkreettisena välineenä esitettiin mm. monipuolisesti turvallisuustekijöitä huomioivien ”tsekkaus- ja tarkastuslistojen” käyttöönottoa laajalti. Henkilöstön riittävä mitoitus nähtiin myös niin asiakasturvallisuutta kuin työturvallisuutta edistävänä tekijänä. Parityönä toteutettavien kotikäyntien nähtiin lisäävän henkilöstön työturvallisuutta.

”...kun ajatellaan, että koitetaan supistaa henkilökuntaa, se on minun mielestä huono asia. Pahoin pelkään, että saattaa tulla sellaisia tapauksia että suuremmalla henkilökunnalla jokin ongelma tai tapahtuma olisi vältetty.” (H1)

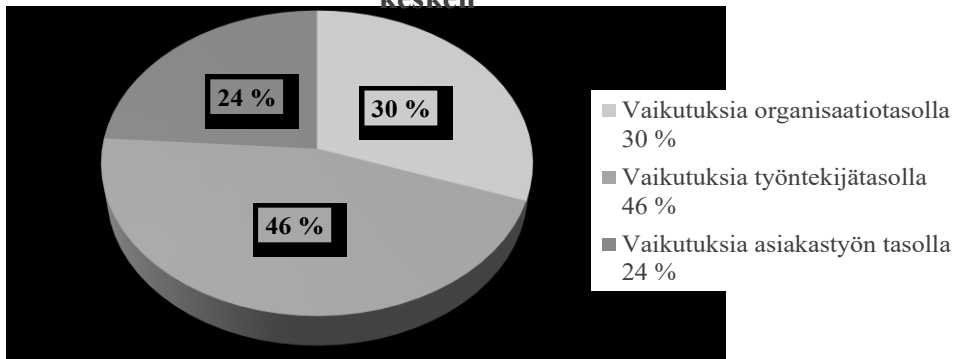
Resursoinnin ongelmat liitettiin yhä niukempiin taloudellisiin toimintamahdollisuuksiin ja edelleen supistuviin henkilöstö resursseihin.

5.3 Turvallisuusoppaan ohjaustavoitteet

Yhtenä tämän tutkimuksen tutkimustehtävänä oli selvittää keskushallinnon viranhaltijoiden käsityksiä siitä, millaisia vaikutuksia informaatio-ohjauksella odotetaan käytännössä olevan ja miten vaikutukset on mahdollista saavuttaa. Tutkimusaineiston analyysin edetessä havaittiin, että asiantuntijat määrittelivät ohjaustavoitteita pitkälti kukin omasta asiantuntijapositionaan käsin, mutta myös asiantuntijoiden lähipiirissä tai aikaisempaan kokemukseen perustuvat käsitykset sosiaalialan turvallisuuden edistämisen tavoitteista ohjasivat asiantuntijoiden näkemyksiä selvästi. Tutkimusaineistoon perustuvat turvallisuusoppaan tavoitellut ohjausvaikutus tavoitteet olivat

edelleen jaettavissa kolmeen pääryhmään perustuen siihen, kenen tai minkä toimijatason toimintaan tai olosuhteisiin informaatio-ohjauksen odotetaan vaikuttavan (ks. Kuvio 8.).

Toivottujen vaikutusten jakaantuminen eri toimijatasojen kesken



Kuvio 8. Toimijaperusteiset ohjausvaikutustavoitteet

Tavoitellut ohjausvaikutukset jakaantuivat sosiaalipalvelujen henkilöstön osaamisen kehittämiseen (46 %), organisaatioiden toimintatapojen yhtenäistämiseen ja kehittämistyön edistämiseen (30 %) sekä sosiaalipalvelujen asiakkaan hyvinvointiin liittyviin tavoitteisiin (24 %). Asiakkaan hyvinvointiin liittyvät ohjausvaikutustavoitteet esitetään seuraavaksi Taulukossa 1.

Asiakastyön taso	f	f %
Asiakkaan tieto turvallisuuteen vaikuttavista elementeistä lisääntyy	3	27,3 %
Henkilöstön toimintatavan muutoksen myötä asiakkaan terveydentila kohentuu (mahdollisuus liikkua kasvaa)	4	36,4 %
Onnettomuudet ja tapaturmat vähenevät	4	36,4 %
Yhteensä:	11	100,0 %

Taulukko 1. Asiakastyön ohjausvaikutus tavoitteet

Asiakasnäkökulmasta informaatio-ohjauksella kuvattiin tavoitteena onnettomuuksien ja tapaturmien esiintyvyyden vähenemistä ($f=4$, 36,4 %). Yhtä tärkeänä tavoitteena asiantuntijat odottavat ohjauksen lisäävän sosiaalipalvelujen työntekijöiden osaamista ja toimintatapojen kehitystä niin, että nämä positiiviset vaikutukset heijastuvat edelleen asiakkaan hyväksi konkreettisina asiakkaan hyvinvointia edistävinä muutoksina ($f=4$, 36,4 %). Tutkimusaineistossa tavoitteena nähtiin myös

henkilöstön tiedon lisääntyminen, jota työntekijöiden uskottiin jakavan edelleen asiakkaille. Tiedon lisääntymisen ajateltiin johtavan asiakaan aktivoitumiseen oman hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämiseksi. Tutkimusaineistoon perustuvat asiantuntijoiden kuvaamat työntekijätason ohjausvaikutus tavoitteet esitetään tarkemmin Taulukossa 2.

Työntekijätaso	f	f %
Turvallisuusriskien arvioinnin lisääntyminen	6	28,6 %
Henkilöstön osaamisen lisääntyminen	7	33,3 %
Työhyvinvoinnin lisääntyminen	2	9,5 %
Turvallisuuteen vaikuttavien tekijöiden jäsentäminen omassa työssä lisääntyy	3	14,3 %
Opiskelijoiden ja ammattilaisten tietoisuus turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä kasvaa	3	14,3 %
Yhteensä:	21	100,0 %

Taulukko 2. Työntekijätason ohjausvaikutus tavoitteet

Turvallisuusoppaan työntekijätason ohjausvaikutus tavoitteista tärkeimpänä ilmeni tavoite lisätä sosiaalialan henkilöstön kokonaisvaltaista turvallisuusosaamista ($f=7$, 33,3 %). Lähes yhtä tärkeänä tavoitteena asiantuntijat pitivät turvallisuusriskien arviointitoiminnan lisääntymistä ($f=6$, 28,6 %).

Lisäksi haastatteluaineistossa ohjaustavoitteena mainittiin tarve sosiaalialan opiskelijoiden turvallisuusosaamisen kehittämiseksi sekä tarve edistää sosiaalialan nykyisten ja tulevien ammattilaisten taitoa jäsentää työssään turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä ($f=3$, 14,3 %). Työsuojelunäkökulmasta tärkeänä tavoitteena nähtiin, että työntekijätason henkilöt löytäisivät oppaasta ne turvallisuuteen liittyvät tekijät, joista työnantajalla on velvollisuus huolehtia. Laajemmin työntekijätason ohjaustavoitteena kuvattiin turvallisuuskulttuurin kehittyminen jatkumona turvallisuuteen liittyvän tiedon lisääntymisen ja riskien tunnistamisen kehittymiselle.

”...että sellainen turvallisuusajattelu edistyisi ja riskienarviointi sekä niiden esille nostaminen, liittyypä se sitten mihin ilmiöalueeseen tahansa..” (H 4)

Organisaatiotason ohjausvaikutus tavoitteet esitetään seuraavaksi (Taulukko 3). Organisaatiotason tavoitteissa korostui selvästi tarve kehittää sosiaalialan organisaatioiden osaamista turvallisuuteen liittyvien tekijöiden tunnistamisessa ja riskienhallinnassa.

Organisaatiotaso	f	f %
Työnantajakuvan edistyminen turvallisuustyön edistymisen myötä	2	14,3 %
Turvallisuuskulttuurin edistyminen organisaatiossa	2	14,3 %
Kehittämistarpeiden tunnistaminen organisaatiossa	7	50,0 %
Turvallisuusasioiden kirjaamisen ja raportoinnin kehittyminen	2	14,3 %
Toiminnan tehokkuuden lisääntyminen	1	7,1 %
Yhteensä:	14	100,0 %

Taulukko 3. Organisaatiotason ohjausvaikutus tavoitteet

Organisaatiotason keskeisimmäksi turvallisuusoppaan ohjausvaikutustavoitteeksi haastatteluaineistossa nousi organisaatioiden turvallisuuteen liittyvien tekijöiden arviointiosaamisen kehittäminen (ks. Taulukko 3.) . Siten tärkeä ohjaustavoite olisi lisätä sosiaalialan organisaatiossa kykyä tunnistaa ja jäsentää nykyistä paremmin turvallisuuteen liittyviä tekijöitä (f=7, 50 %). Edellä kuvattujen lisäksi ohjaustavoitteina tasavertaisina (14,3 %) esitettiin työnantajakuvan kohentuminen turvallisuustyön kehittymisen seurauksena, sosiaalialan organisaatioiden sisäisen turvallisuuskulttuurin edistyminen sekä turvallisuuteen liittyvien asioiden kirjaamisen ja raportoinnin kehittymisen tavoite. Yksi (f=1, 7,1 %) asiantuntijoista uskoi riskienhallinnan ja turvallisuustyön edistävän lisäksi organisaatioiden toiminnan tehokkuutta.

”Pyrimme siihen, että löydettäisiin jokin menettely, että näihin asioihin osattaisiin jatkossa kiinnittää enemmän huomiota niin, että se turvallisuus myöskin toteutuu. Ettei turvallisuutta ainoastaan tiedetä ja pidetä hyvänä asiana, vaan osataan suhtautua siihen erittäin tiukastikin jopa.” (H 1)

Organisaatiotason tavoitteiden kuvaamisen rinnalla esitettiin kuntakentän poliittisten päättäjien ja strategisen johdon sitouttamisen tavoite alan kokonaisturvallisuuden edistämiseksi sekä tavoite turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi yhteiskunnassa. Tutkimusaineiston analyysi osoitti, että asiantuntijat pohtivat tavoitteiden saavuttamisen mahdollisuuksia pääasiassa turvallisuusoppaan rakenteen ja sisällön sekä toimeenpanon näkökulmasta. Ohjauksen tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä tekijöitä kuvataan tutkimuksessa tarkemmin tutkimustulosten yhteenvedon yhteydessä (Luku 6.)

5.4 Vuorovaikutus osana informaatio-ohjausprosessia

Tässä tutkimuksessa keskushallinnon asiantuntijoiden pyydettiin arvioimaan vuorovaikutuksen merkitystä ohjattavan tahon kanssa osana ohjausprosessia. Vuorovaikutuksellisuuteen liittyvien merkitysten selvittämisen tarve tässä tutkimuksessa perustui mm. Stenvallin & Syväjärven (2006, 92–93) tutkimuksessaan esittämään informaatio-ohjauksen kehittämiseen ohjaavan ja ohjattavan tahon välistä vuorovaikutusta lisäämällä. Myös tutkimuskohteena olevassa turvallisuusoppaassa tavoitteena esitetään pyrkimys viranomaisten välisen vuorovaikutuksen edistämiseen sosiaalihuoltoon liittyvien riskien ennalta havaitsemiseksi ja toteutuneiden riskien vaikutusten vähentämiseksi. Vuorovaikutuksellisuuden arviointia ei tutkimuksessa kytketty tiettyyn ohjausprosessin vaiheeseen, vaan asiantuntijat saivat kuvata kokemuksiaan vuorovaikutuksesta vapaasti valitsemastaan näkökulmasta. Analyysin tuloksena tutkimusaineistosta oli löydettävissä neljä erilaista prosessin eri vaiheisiin sijoittuvaa näkökulmaa vuorovaikutuksesta (ks. Kuvio 9.)

VUOROVAIKUTUKSELLISEN TOIMINNAN EDISTÄMISEN MENETELMIÄ	VUOROVAIKUTUKSELLISEN TOIMINNAN MERKITYKSIÄ	VUOROVAIKUTUKSELLISEN TOIMINNAN KOETTUJA HAASTEITA	VUOROVAIKUTUKSELLISEN TOIMINNAN TAVOITTEET
Seminaarien järjestäminen	Ohjauksen sisällön kannalta välttämättömyys	Ohjaavan tahon kyky vastaanottaa palautetta ja kyky muuttaa toimintaa joskus vaikeaa	Saada kenttätoimijat innostumaan ohjattavasta asiasta
Kuntapäivät	Kentällä on tieto ja osaaminen	Tavoitellaan liian suuria muutoksia	Ohjattavan tahon uskallus antaa myös kriittistä palautetta lisääntyy
Paikalliset tilaisuudet	Virkamiestason ymmärrys käytännön ilmiöistä lisääntyy	Kaikkia halukkaita ei ole voitu ottaa mukaan työryhmiin	Osallisuuden lisääntyminen
Vapaamuotoiset tilaisuudet	Hyvien käytänteiden jakaminen	Vuorovaikutteiset tapaamiset ovat kertaluonteisia, ei vakiintunutta toimintatapaa	Uudenlaisten verkostojen syntyminen
Tyytyväisyyskyselyt	Verkostomaisen toiminnan edistyminen	Yrittäjät ja yksityiset palveluntuottajat haastavaa saada mukaan	Aktiivinen osallistuminen keskusteluun kasvaa
Virkamiesten jalkautuminen kentälle	Avoin keskustelu lisääntyy	Koulutuksiin vaikea osallistua ajanpuutteen vuoksi	Kynnys ottaa yhteyttä, kysyä ja keskustella madaltuu toimijoiden välillä
Toimijoiden kutsuminen kattavasti tilaisuuksiin	Yhteinen intressi saa aikaan konkreettisia muutoksia	Koulutuksiin osallistuminen aiheuttaa yrittäjille taloudellisia menetyksiä	Kynnys ottaa yhteyttä, kysyä ja keskustella madaltuu toimijoiden välillä
Ammattijärjestöjen aktivoiminen mukaan toimintaan	Kiinnostus oman toimialueen kehittämiseen lisääntyy	Poliittisen virkamiesten sitouttaminen yhteistyöhön haastavaa	
Jatkuva yhteistyö ohjattavan tahon kanssa	Toimivaksi koettu vuorovaikutus edistää ohjausta, myös vaikeissa asioissa	Virkamiesten resurssit riittämättömät, laaja ja vaikeasti haltuun otettava toimintakenttä	

Kuvio 9. Näkökulmia vuorovaikutukselliseen toimintaan ohjauksessa

Vuorovaikutukseen liittyvät ilmaisut on koottu Kuvioon 9 ilmauksen sisällön perusteella. Vuorovaikutusta kuvaavia ilmauksia tulkittiin vuorovaikutuksellisen toiminnan merkityksen, sitä edistävien menetelmien ja keinojen, sen haasteiden sekä tavoitteiden ja odotusten näkökulmista.

Turvallisuusoppaan suunnittelutyössä vuorovaikutusta ohjattavan tahon toimijoiden kanssa kuvattiin onnistuneeksi ja lopputuloksen kannalta välttämättömäksi. Myös sosiaali- ja terveystieteiden strategiassa tavoitteiden toimeenpano ja saavuttaminen nähdään mahdollisena vain toimivan yhteistyön seurauksena (STM 2011:1,16.)

Tutkimusaineistossa turvallisuusoppaan suunnittelutyöryhmään osallistuneiden sosiaalipalvelujen toimijoiden tietoa ja osaamista arvostettiin ja heitä pidettiin asiantuntijoina. Asiantuntijat kuvasivat suunnittelutyön osana toteutetut tutustumiskäynnit, asiantuntijahaastattelut sekä keskustelut sosiaalipalvelujen käytännön ammattilaisten kanssa hyvin tärkeinä ja vuorovaikutuksellisesti toimivina. Ohjaavien keskushallinnon viranhaltijoiden ja sosiaalialan toimijoiden välisen dialogin kuvattiin ohjausprosessin näkökulmasta helpottavan informaation fokusointia sosiaalipalvelukentän tarpeita vastaavaksi. Vuorovaikutteisen toiminnan ja kaksisuuntaisen dialogin kuvattiin myös lisänneen keskushallinnon viranomaisten tietoa, osaamista ja ymmärrystä sosiaalipalvelujen turvallisuuteen liittyvistä tekijöistä ohjaustoiminnan tueksi.

Tutkimusaineistossa vuorovaikutuksen toimivuuden nähtiin olevan osin tilannesidonnaista ja riippuvan asiayhteydestä. Yhteisten intressien suhteessa asiasisältöön ja hyvän keskusteluyhteyden nähtiin helpottavan myös vaikeiksi koettujen asioiden ja ohjattavaa tahoa velvoittavien tai sitovien asioiden ohjausta ja toimeenpanoa. Yhtäältä ohjaavien viranhaltijoiden vuorovaikutusosaaminen, hyvät yhteistyötaidot ja kyky toimia luontevasti vuorovaikutuksessa ihmisten kanssa koettiin ohjaustoimintaa ja ohjausprosessin onnistumista tukevin tekijöinä.

”Me tehdään tätä työtä nimenomaan sille ohjattavalle taholle, niin se kuuntelu on kallisarvoista, tai sen kuuntelun oppiminen on kallisarvoinen asia.”(H 1)

Aineistosta oli löydettävissä asiantuntijoiden vuorovaikutukseen liittyviä ilmaisuja, joiden he kuvasivat tukevan ohjauskokonaisuutta. Ilmaisut perustuivat pääasiassa asiantuntijoiden aikaisempiin kokemuksiin informaatio-ohjauksesta. Erilaiset tilaisuudet, kuten seminaarit,

koulutukset ja kuntapäivät nähtiin toimivina keinoina edistää vuorovaikutusta ja edelleen ohjaustoimintaa eri vaiheissa. Tilaisuuksien vapaamuotoisuus strukturoidun ohjelmasisällön ohessa koettiin tärkeäksi verkostoitumisen ja ohjaavan ja ohjattavan tahon välisen dialogin mahdollistajana. Myös ohjattavan tahon antamaa palautetta arvostettiin viranhaltijoiden keskuudessa. Voimakkaimpana vuorovaikutusta tukevana ja edistävänä tekijänä tutkimusaineistosta ilmeni virkamiesten jatkuva yhteydenpito ja jalkautuminen toimijakentälle. Myös Heinämäen (2012, 190) tutkimukseen osallistuneet keskushallinnon viranhaltijat pitivät tärkeänä aktiivista viestintää ohjattavan tahon suuntaan.

Vuorovaikutteista toimintaa haastavina tekijöinä kuvattiin tapaamisten kertaluontoisuutta ja vakiintuneiden vuorovaikutteisten toimintatapojen puutetta. Yhtäältä vakiintuneiden toimintatapojen ja tapaamisen muodostumista ei nähty mahdollisina tulevaisuudessakaan riittämättömien resurssien ja laajan sosiaalialan toimintakentän vuoksi. Verkostomaisen ja vuorovaikutuksellisen toiminnan tavoitenäkökulmasta tutkimusaineistossa vuorovaikutuksella tavoitellaan uudenlaisten verkostojen ja keskustelun syntymistä sekä ohjattavan tahon osallisuuden lisäämistä kehittämistoiminnassa. Vuorovaikutuksen tavoitenäkökulmasta tutkimusaineistossa kuvattiin tavoitteena, että ohjattava taho aktivoituisi ottamaan yhteyttä, kysymään ja antamaan palautetta informaatio-ohjauksen toteutusmenetelmistä sekä ohjausinformaation sisällön tarkoituksenmukaisuudesta ja sovellettavuudesta käytäntöön.

5.5 Informaatio-ohjauksen toimeenpanoprosessi

Tämän tutkimuksen yhtenä tutkimuskysymyksenä oli, miten turvallisuusoppaan toimeenpano oli suunniteltu toteutettavan. Aineiston perusteella pyrittiin lisäksi selvittämään, miten ja milloin toimeenpano on tarkoitus toteuttaa. Tutkimushaastattelussa asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan millaiset tekijät mahdollisesti toimivat joko estäen tai edistäen ohjauksen implementaatioprosessia.

Tutkimusaineiston keräämisen aikana (tammi-helmikuu 2016) turvallisuusoppaan toimeenpanoon liittyen työryhmän asiantuntijat eivät olleet käyneet yhteisesti keskustelua miten turvallisuusoppaan toimeenpano toteutetaan. Toisistaan eroavat käsitykset toimeenpanon toteuttamisesta ilmenivät myös haastatteluaineistossa. Asiantuntijat kuvastivat implementaatioon liittyviä näkemyksiä perustaen

näitä omiin henkilökohtaisiin ajatuksiinsa tai aikaisempaan kokemukseensa informaatio-ohjauksen toimeenpanosta. Viranhaltijoiden kuvattiin luottavan toimeenpanossa keskushallinnosta lähetettävän ohjausimpulssin saavan osin itsessään ohjattavan tahon toimimaan ohjauksen suuntaisesti. Tutkimusaineistossa yhteisen keskustelun puutetta ja perinteistä valtaan perustuvaa ajattelutapaa arvioitiin myös kriittisesti kyseenalaistaen perinteisen ajattelutavan soveltuvuutta nykypäivän toimeenpanoprosesseissa.

”.. sisällöstä on puhuttu, ei implementaatiosta. Pitäisi kyllä puhua. Sellainen oletus on sisäänrakennettu, että kun STM:stä tulee viesti, joku esimies ottaa siitä kopin ja ryhtyy hommiin. Jos pyrimme yhtenäistämään käytänteitä, pitäisi tämän implementoinnin olla hyvin suunniteltu ja olla hyvä mekanismi.” (H 3)

Valta ohjausvoimaa lisäävänä tekijänä myös Oulasvirran ym. (2002, 21, 33) mukaan liittyy siihen, miten hyvin ohjattava taho mieltää ohjausimpulssin lähettäjän ohjaavaksi yksiköksi riippuu ohjausvoimasta. Ohjaavan yksikön asemaan tai asiantuntemukseen perustuvaan valtaan vaikuttaa toisen toimintayksikön käyttäytymiseen. Aikaisemmin myös Heinämäen (2012, 201) tutkimuksessa keskushallinnossa uskottiin valtiolta tulevan viestin omaavan ohjattavan tahon näkökulmasta valtaa ja sellaista auktoriteettia, joka itsessään turvaisi informaation perille menoa. Valta ei yksin riitä varmistamaan konkreettisia vaikutuksia ohjattavissa yksiköissä, vaan rinnalle tarvitaan myös kykyä ohjata (Oulasvirta ym. 2002, 21, 33). Turvallisuusoppaan ohjausvoimaan liittyen asiantuntijat pohtivat, miten ohjattavalle taholle on viestittävässä riittävän vahvasti, että keskushallinnossa pidetään tarpeellisena, jopa välttämättömänä ryhtyä toimeen yksityisten- ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi, vaikka turvallisuusohjausta toteutetaan ”ei sitovan” informaatio-ohjauksen keinoin.

Turvallisuusoppaan verkkojulkaisu ja sosiaalialan kuntatoimijoiden tiedottaminen nähtiin implementaatioprosessin konkreettisina käynnistysvaiheina. Julkaisusta tiedottavan sähköpostitiedotteen uskottiin leviävän edelleen kunkin kunnan omissa verkostoissa tavoittaen näin kattavasti sosiaalialan kunnalliset toimijat. Erilaistuneet palvelutuotantotavat haastavat ohjausta yhä enemmän kuntien tuottaessa järjestämisvastuiset palvelut ostopalveluina (TrVM 5/2008, 4–7). Tutkimusaineiston perusteella ei selvinnyt miten tai kenen toimesta yksityiset sosiaalialan toimijat saavat tiedon julkaisusta. Tutkimusaineiston perusteella viranhaltijat ajattelevat kuntien tiedottavan ja tukevan edelleen sosiaalipalveluja tuottavia kumppaneita tavoitteiden saavuttamisessa.

Palvelutuotantotapojen muutoksesta huolimatta kokonaisvastuu palvelujen järjestämisestä, sisällöstä ja laadusta säilyy edelleen kunnilla, jonka seurauksena informaatio-ohjausta kohdistetaan pääasiassa kuntiin. (Heinämäki 2012, 95–96; Stenvall & Syväjärvi 2006, 44.) Huomioitava kuitenkin on, että läheskään kaikki yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavat yritykset eivät ole aktiivisessa vuorovaikutuksessa kuntien kanssa.

Vahvimpana implementaatiokeinona aineistossa kuvattiin informaatio-ohjauksen perinteistä tapaa, ohjattavan tahon koulutusta (Lundquist 1992, 80–81). Yhtäältä myös koulutuksen järjestämisen haasteeksi mainittiin laaja ja hajanainen toimintakenttä. Lisäksi koulutuksen nähtiin vaativan runsaasti resursseja. Tutkimusaineistosta ei selvinnyt se, kenen vastuulla mahdollisten koulutusten järjestäminen on, mutta terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja aluehallintovirasto (AVI) mainittiin todennäköisinä koulutustilaisuudet toteuttavina tahoina. Tutkimusaineistossa mahdolliseksi toimeenpanokeinoksi lisättiin perinteisten koulutus- ja seminaaritilaisuuksien rinnalle vapaamuotoiset tapaamiset sosiaalialan alueellisille toimijoille.

”Jotkut tällaisen kinkeripiirityyppiset tilaisuudet ovat sellaiset, joihin voitaisiin imuroida mukaan myös sellaisia jotka kokevat että homma ei muuten hoidu. Kyllä ne tällaiset paikalliset, sellaiset kuntapäivät on esim. koettu poikkeuksetta hyväksi viedä asiaa eteenpäin.” (H 2)

Aikaisemmat kokemukset vapaamuotoisista vuorovaikutukseen perustuvista tilaisuuksista kuvattiin positiivisina ja verkostoitumista sekä dialogia edistävinä. Vapaamuotoisuuden nähtiin lisäksi edistävän tilaisuuksien vetovoimaa ja madaltavan osallistumiskynnystä.

Yhteiskunnan ja työelämän muutos yhä dynaamisemmaksi, jatkuvassa muutoksessa olevaksi toimintaympäristöksi lisää toimeenpanoon liittyviä haasteita (Oulasvirta ym. 2002, 28). Tässä tutkimuksessa toimeenpanon menetelmistä vahvimpina kuvattiin koulutus- ja seminaaritilaisuuksia, joiden onnistumiseen liittyvänä riskinä nähtiin missä määrin sosiaalialan toimijoiden on mahdollista osallitua järjestettäviin tilaisuuksiin. Osallistumisen haaste korostui yksityisten sosiaalialan toimijoiden kohdalla. Toimeenpanon haasteena aikaisemmin on kuvattu miten on huomioida toimijoiden erilaisuus ja erilaiset tarpeet voidaan huomioida, jotta koulutusta tai muuta tukea voidaan antaa toimijoille, jotka tästä eniten hyötyisivät. (Mts. 2002, 131.) Implementaatiovaiheen toimintojen tarveperusteista kohdistamista ei tämän tutkimuksen aineistossa asiantuntijoiden taholta erikseen mainittu.

Ongelmana yksityisen toimijoiden osallistumisen näkökulmasta oli seminaari-tai koulutuspäivään osallistumisen mahdollisesti aikaansaamat taloudelliset menetykset pienyrityksille. Ongelman ratkaisemiseksi ja osallistumisen kannustimeksi haastatteluaineistossa pohdittiin miten pienyritykselle olisi mahdollista korvata koulutukseen tai seminaariin osallistumisesta aiheutuneita ansionmenetyksiä. Viime vuosina keskushallinnon asiantuntijat olivat havainneet myös kuntatoimijoiden osallistuvan koulutuksiin ja seminaareihin yhä vähemmän. Osallistujamäärän laskun taustalla uskottiin vaikuttavan yhä tiukentuneet taloudelliset resurssit.

”Yksityiset ja toiminimellä palvelua tarjoavat työntekijät, heidän on vaikea päästä koulutuksiin ja he ovat yksin. Vaikka heidän pitäisi tietää ja heillä on myös velvollisuuksia viestiä eteenpäin.. pitäisi viedä eteenpäin, että he saisivat koulutukseen osallistumisesta palkkaa.” (H 4)

”Nyt näkyy kyllä se että rahatilanne on niin heikko, ettei monestakaan kunnasta ole mahdollisuutta osallistua vaikka itse koulutus olisi ilmaista.” (H 5)

Edellä kuvatut taloudellisten resurssien ja henkilöstöresurssien puutteet voivat Oulasvirran ym. (2002, 132–243) mukaan lisätä informaatio-ohjauksen vaikuttavuusriskejä. Asiantuntijoiden käsitykset siitä kenelle tai mille organisaatiotasolle toimeenpanoa tulisi kohdentaa, vaihtelivat. Vastauksissa korostui selvästi kunkin haastateltavan asiantuntijan positio. Osa haastateltavista ajatteli, että ohjausta tulisi kohdentaa sosiaalialan organisaation strategiselle johdolle ja henkilöille jotka omaavat riittävästi valtaa tehdä päätöksiä. Myös Laihonen (2009, 142) kuvaa informaatio-ohjausta niin hallinnolliseksi, että toimeenpano tulisi kohdentaa organisaatioiden hallintoon. Toisaalta aineistossa ajateltiin, että ohjausta tulisi kohdentaa operatiivisen tason johdolle, jonka ajateltiin olevan organisaatioiden sisäisen toiminnan muutoksia toimeenpaneva taho. Kolmantena toimeenpanon suuntaamisen kohteena nähtiin operatiiviset toimijat. Työntekijätasolle kohdennetun toimeenpanon uskottiin muuttavan tehokkaimmin sosiaalipalvelujen työikäntäjä ja lisäävän asiakasturvallisuuden ja asiakkaiden hyvinvoinnin edistymistä. Aikaisemmin Stenvall & Syväjärvi (2006, 44) ovat päätyneet tämän tutkimuksen kanssa yhtenäiseen havaintoon siitä, että keskushallinnon viranhaltijat jäsentävät informaatio-ohjausta kohderyhmiin perustuen. Tulokset poikkeavat siltä osin, että tässä tutkimuksessa käsitykset viranhaltijoiden välillä vaihtelivat eikä mikään ohjauksen kohderyhmä noussut esiin muita voimakkaampana. Sitä vastoin Stenvallin & Syväjärven (2006, 44) tutkimuksessa selkeimpänä yksittäisenä informaatio-ohjauksen kohderyhmänä nousivat käytännön tason toimijat.

Informaatio-ohjauksen toimeenpanoa oli haastateltavien aikaisempien kokemusten mukaan edistänyt, jos taustalla oli luottamushenkilöiden ja ammattijärjestöjen tuki sekä yhteinen käsitys ohjauksen tarpeellisuudesta. Alan ammattijärjestöt mainittiin yhteistyökumppaneina, joiden mahdollisuuksia osallistua toimeenpanoon kuvattiin tärkeänä selvittävänä asiana toimeenpanoa suunniteltaessa. Tiedonjaon näkökulmasta medially nähtiin olevan keskeinen rooli ja asiantuntijoiden aikaisempia kokemuksia mediayhteistyöstä kuvattiin positiivisessa valossa. Tutkimusaineistossa uudenlaisena tiedonjaon foorumina pohdittiin sosiaalisen median mahdollisuuksia ohjauksen tukena. Tulosten valossa Jalosen (2009, 25) esiin nostama ohjausmenetelmän kehittämistarve on edelleen ajankohtainen. Informaatio-ohjauksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen edellyttää yhä huolellisempaa ohjauksen oikeaa kohdistamista sekä oikeiden ohjausvälineiden ja informaatiokanavien käyttöä (mts.).

5.6 Asiantuntijoiden käsitykset ohjauksen arviointitarpeesta

Tutkimuksen yhtenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää ohjaavien viranhaltijoiden käsityksiä ohjauksen arviointitarpeesta. Asiantuntijoiden käsitykset turvallisuusoppaan vaikutusten arviointitarpeesta vaihtelivat tutkimusaineistossa jonkin verran. Tutkimushaastattelujen toteuttamisen aikaan turvallisuusoppaan suunnittelutyöryhmän jäsenet eivät olleet käyneet yhteisesti keskustelua arviointitarpeesta tai arviointimenetelmistä, mikä voi osaltaan selittää erilaisia näkemyksiä arviointitarpeeseen liittyen.

Tutkimusaineiston analyysin perustella voidaan todeta, että keskushallinnossa ohjauksen arviointi nähdään tärkeänä, mutta vaikeana asiana toteuttaa käytännössä. Aikaisemmat ohjauskokemukset olivat osoittaneet, että usein suunnittelusta huolimatta informaatio-ohjauksessa arviointi jää toteutumatta.

”Olen sitä mieltä, että valtakunnallinen selvitys pitäisi tehdä. Jonkinlainen satunnaisotos ja katsoa miten tämä on organisaatioissa käsitetty, miten viety eteenpäin ja onko siitä ollut hyötyä.” (H4)

”Arviointi on sellainen asia, että se pitäisi kirjata...se vaan täytyy muistaa nostaa esiin.” (H1)

”Totta kai pitää arvioida, ei riitä, että tehdään vain perinpohjainen opus.” (H3)

Yhtenä näkökulmana tutkimusaineistossa esitettiin tarve kehittää turvallisuuteen liittyvien asioiden arviointia laajemmin kuin yksittäisen ohjausprosessin tai tämän tutkimuksen kohteena olevan turvallisuusoppaan ohjausvaikutusten arviointina. Arviointitoiminta nähtiin tärkeänä, mutta tutkimusaineistossa arviointitiedon merkitys liitettiin osaksi tulevaisuuden informaatio-ohjauksen kehittämistyötä.

”Jatkotyöskentelyn kannalta olisi hyvä kerätä palautetta, mutta vielä tärkeämpää olisi tietää miten turvallisuustekijöistä on huolehdittu, kuinka näiden turvallisuuskäsitteiden mukaan voitaisiin seurata sitä ilmiötä laajemmin kuin oppaan näkökulmasta. ...siihen meillä varmaan olisi mahdollisuuksia.” (H4)

”Pitäisi arvioida, kyllä turvallisuusasiat yleensä on yhteiskunnassa aika kova juttu, ei enää edes uskalla kyseenalaistaa.” (H2)

Informaatio-ohjauksella saavutettujen vaikutusten arviointia kuvattiin vaikeana, jopa mahdottomana toteuttaa, eikä tutkimusaineistosta löytynyt konkreettisia arviointikeinoja kuvaavia ilmaisuja. Arvioinnin haasteena pidettiin myös sopivan menetelmän ja arviointimittarin puutetta. Havainnot ovat samansuuntaisia Heinämäen (2012, 122–123) tutkimuksen kanssa. Ohjaustoiminnan vaikutusten osoittaminen ja tunnistaminen on vaikeaa eikä tutkimuksellista arviointitietoa tai pitkän aikavälin seurantatietoa vaikuttavuudesta juurikaan ole saatavilla. Alasoini (2007, 58–60) lisää, että käyttäjälähtöisestä projektitoiminnasta on vaikeaa saada merkittäviä arviointituloksia, vaikka julkaisu- ja seminaaritoimintaan panostettaisiin runsaasti. Tässä tutkimuksessa ohjausprosessin päättymisen jälkeen toteutettavien vaikuttavuusarviointien esteenä olivat toimintakentän laajuus ja vähäiset resurssit arviointitoiminnan toteuttamiseksi. Tässä tutkimuksessa ohjausprosessin päättymisen jälkeen toteutettavien vaikuttavuusarviointien esteenä olivat toimintakentän laajuus ja vähäiset resurssit arviointitoiminnan toteuttamiseksi eikä informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta arvioida riittävästi. Kuten Stenvall & Syväjärvi (2006, 86) ovat tutkimuksessaan todenneet ja myös tämän tutkimuksen valossa voidaan todeta, että informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta ei ole muodostunut selkeää käsitystä eikä asiantilan parantamiseksi tehdä riittävästi vaikutusarviointeja. Vaikuttavuusarvioinnin tulisi olla yksi ohjausprosessin luonnollinen osa (mts. 93).

Informaatio-ohjauksen arviointi on haasteellisuudesta huolimatta tärkeää. Oulasvirta ym. (2002, 38–39, 49) lisäävät, että ohjauksen seuranta ja arviointi toimivat yhtäältä myös keinona hallita informaatio-ohjaukseen tyypillisesti liittyvää epävarmuutta. Ohjauksen suunnitteluun tulisi jo varhain

liittää arviointitiedon kerääminen, mikä mahdollistaa toimeenpanovaiheessa tai myöhemmin toteutettavan uudelleen- tai jälleen ohjauksen sekä tarpeellisten korjausliikkeiden tekemisen. Evaluoinnin merkitys korostuu erityisesti ”ei pakottavassa” informaatio-ohjauksessa. (Oulasvirta ym. 2002, 38–39, 118; STM 2011:1, 16; Wilskman & Lähtenmäki 2010, 409.)

Tässä luvussa edellä esitettyjä tutkimustuloksia tarkastellaan yhä perusteellisemmin. Tämän tutkimuksen tuloksia lähestytään etsien tuloksista yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia aikaisemmasta, pääosin teoriaosan perustana olevasta tutkimuksesta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää keskushallinnossa toimivien ohjaavien viranomaisten näkemyksiä informaatio-ohjauksesta ohjausmenetelmänä sekä arvioida ohjaustoiminnan vaikutuksia sosiaalipalveluissa ennakoiden. Tutkimus on luonteeltaan naturalistinen arvioiva tapaustutkimus, jossa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön uudistushanke sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin annettavien sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjeistaminen.

Tutkimuksessa informaatio-ohjausvälineeksi miellettiin kehittämishankkeen tuloksena syntynyt julkaisu, yksityisten- ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusopas. Tutkimuksessa selvitettiin, miten keskushallinnossa toimivat virkamiehet määrittelevät informaatio-ohjausta. Lisäksi tutkimuksessa kuvattiin ja selvitettiin ohjaavien viranhaltijoiden käsityksiä ohjausprosessin kulusta sekä siitä, millaisia vaikutuksia informaatio-ohjauksella tämän tutkimuksen viitekehyksessä mahdollisesti saavutetaan. Tutkimustuloksia tarkastellessa on tärkeää ottaa huomioon, että tutkimus on toteutettu ohjausprosessin ”*ex nunc*” vaiheessa, eli käynnissä olevan prosessin arviointina.

Aikaisemmin Oulasvirta ym. (2002, 31) ovat tutkimuksessaan nostaneet esiin informaatio-ohjausprosessiin liittyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat ohjausprosessia ja ohjaustavoitteiden saavuttamista tukien. Tämän tutkimuksen tulosten yhteenvedosta on löydettävissä samansuuntaisia tulkintoja ohjaustoimintaa tukevista tekijöistä. Tutkimustulosten vertailtavuuden helpottamiseksi keskeisimmät Oulasvirran ym. (2002, 31) tutkimuksessa esitetyt tekijät olivat: Ohjausprosessin ja toimeenpanon kokonaisuus, toimintaympäristön piirteet, ohjaustehtävän luonne ja legitimizeetti sekä ohjausvoimaan ja -prosessin epävarmuuden hallintaan liittyvät tekijät. Tämän tutkimuksen tuloksia kuvataan tulosten yhteenvedossa tarkemmin kunkin osatekijän näkökulmasta etsien näille yhtäläisyyksiä ja eroja aikaisemmasta tutkimuksesta.

6.1 Informaatio-ohjausta tukevat kriittiset menestystekijät

Tutkimusaineiston analyysin tuloksena tutkimusaineistosta löytyi monipuolisesti tekijöitä, jotka vaikuttavat informaatio-ohjausprosessin onnistumista estäen tai edistäen. Analyysin tuloksena

ilmaisuista laadittiin kooste (Kuvio 10.) tekijöistä, joita asiantuntijat kuvasivat ohjausprosessia tukevin kriittisinä menestystekijöinä.

Ohjausprosessin onnistumista tukevat kriittiset menestystekijät	
Oppaan rakennenäkökulma	Ohjausmenetelmän näkökulma
Oppaan laajuus ja informatiivinen runsaus	Informaatio-ohjauksen toimivuus menetelmänä
Sisällön geneerisyys soveltamisen mahdollistajana	Moninaiset tiedonjaonväylät
Sisällön vahva tietoperusteisuus	Sudetta toisiin ohjausmuotoihin tarkasteltu ja kuvattu julkaisussa. (mm. normit, sosiaalipalvelujen valvonta)
	Menetelmän "ei sitova" luonne
Keskushallinnon näkökulma	Sosiaalipalvelualan näkökulma
Ohjattavan tahon kanssa yhteisesti tunnistettu kehittämistarve	Toimiva vuorovaikutus
Monipuoliset ja sitoutuneet yhteistyökumppanit ja sidosryhmät	Yhteisesti ohjaavan tahon kanssa tunnistettu tarve
Viranhaltijoiden uudenlaiset innovatiiviset ideat	Turvallisuusteeman yleinen legitimeetti
Suunnittelutyöryhmän rakenteellinen monipuolisuus	Halu toiminnan kehittämiseen
Viranhaltijoilla runsaasti ohjaukseen liittyvää osaamista ja asiantuntijuutta	Halu tuottaa laadukkaita sosiaalipalveluja
Huolellinen ja kattava valmistelutyö	
Keskushallinnon ohjausvalta	
Implementointi halutaan toteuttaa hyvin	
Toimiva vuorovaikutus ja luottamus	

Kuvio 10. Ohjausprosessin onnistumista tukevat tekijät

Ohjausprosessia tukevat tekijät (Kuvio 10.) oli edelleen jaettavissa neljään eri näkökulmaan, turvallisuusoppaan rakenne- ja ohjausmenetelmä- näkökulmaan sekä toimijälähtöisesti keskushallinnon (ohjaava taho) ja sosiaalipalvelualan (ohjausta vastaanottava taho) näkökulmasta vaikuttaviin tekijöihin.

Tutkimusaineistossa informaatio-ohjaukseen menetelmänä liitetty myönteiset tekijät perustuivat asiantuntijoiden aikaisempiin positiivisiin kokemuksiin informaatio-ohjauksesta eri yhteyksissä. Ohjausmenetelmän vahvuutena pidettiin mahdollisuutta hyödyntää monipuolisesti eri tiedonjaonväyliä sekä teknologisen kehityksen mahdollistamaa nopeaa ja laaja-alaista tiedon jakoa. Aikaisemmin myös Stenvall ja Syväjärvi (2006, 19) ovat kuvanneet informaatioteknologisten järjestelmien tukevan informaatio-ohjausta ja lisäävän osaltaan ohjauksen tehokkuutta. Asiantuntijat pitivät tärkeänä sitä, että ohjausmateriaali julkaistaan internetissä. Verkkojulkaisun etuna mainittiin myös mahdollisuus seurata julkaisun latausten määrää, joka edelleen tuottaisi viitteitä siitä, kuinka hyvin ohjauksella on onnistuttu tavoittamaan sosiaalialan toimijoita. Sosiaali- ja terveystieteellisessä strategiassa (2011: 1,18) uudenlaisten viestintäkanavien ja välineiden monipuolistumisen todetaan ennustaa lisäävän digitaalisten viestintäväylien hyödyntämisen merkitystä ohjauksessa. Tässä tutkimuksessa asiantuntijat pohtivat haastatteluissa uudenlaisten viestintäväylien, kuten sosiaalisen median hyödyntämisen mahdollisuuksia, jotka koettiin vieraiksi, mutta tulevaisuudessa huomionarvoisina. Tutkimustulosten perusteella näyttää siltä, että keskushallinnossa ohjaavat viranomaiset tunnistavat tarpeen uudenlaisten tiedonjaonväylien löytämiseksi ja hyödyntämiseksi tulevaisuuden informaatio-ohjauksessa.

”Luulen, että täällä virastoissa ja laitoksissa ollaan aika suppeista keinovalikoimista tietoisia, että aika tällaisia perinteisiä ja konservatiivisia. Olisi mielenkiintoista kuulla jonkun viestintä-alan asiantuntijan näkemyksiä siitä, mikä olisi se tapa miten tällaisen ohjauskeinon viestit välitettäisiin parhaiten.”(H4)

Ohjauksen vaikuttavuuden edistämiseksi viestintäväylien huolellinen valinta ja arviointi on tärkeä ohjausprosessin osa. Soveltuvien informaatiokanavien ja ohjausvälineiden valinta sekä tehostaa ohjausta että lisää ohjauksen vaikuttavuutta. (Heinämäki 2012, 101.)

Sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin annettavien sosiaalipalvelujen turvallisuuden informaatio-ohjauksen voidaan tutkimustulosten perusteella tulkita saavan tukea muista sitovimmista ohjausmuodoista, kuten lainsäädännöstä. Aikaisemmin informaatio-ohjauksen ongelmana on pidetty ohjausmuodon jäsentymätöntä suhdetta muun muassa normi- ja resurssiohjaukseen (mts. 42). Analyysin perusteella sosiaalipalvelujen turvallisuusoppaan suunnittelussa on onnistuttu ohjausmenetelmien välisen kuilun kaventamisessa liittäen osaksi julkaisua kattavasti tietoa sosiaali- ja terveyspalveluja ohjaavasta lainsäädännöstä. Informaatio-ohjauksen keinoin on mahdollista tukea

resurssi- ja normiohjauksen toteutumista tarkoituksenmukaisesti, joka voidaan tutkimuksen tulosten perusteella vahvistaa (Laihonen 2009, 22).

Informaatio-ohjausmenetelmän ”ei sitovan” luonteen merkitys on tämän tutkimusaineiston perusteella kahtalainen. Ohjattavan tahon mahdollisuutta soveltaa informaatiota suhteessa omaan toimintaan ja käytettävissä oleviin resursseihin ovat ohjausmenetelmän positiivisina kuvattuja elementtejä. Informaatio-ohjauksen tehokkuus perustuu osin ohjaustavan mukauttamismahdollisuuksiin institutionaalisissa ympäristöissä ja empiirisessä aineistossa asiantuntijat korostivat juuri ohjausmenetelmän sallimaa soveltamismahdollisuutta ohjaustoimintaa tukevana tekijänä. Ohjausmenetelmän ”ei sitovan” luonteen mahdollisesti ohjausta haittaavia tai riskejä lisääviä tekijöitä tarkastellaan tulosten yhteenvedossa hieman myöhemmin.

Turvallisuusoppaan rakennenaikokulmasta ohjauksen onnistumista ja vaikuttavuutta edistävinä tekijöinä korostuivat turvallisuusoppaan sisällöllinen laajuus, kattavuus ja geneerisyys, eli sisällön yleisluonteisuus, mikä nähtiin myös ohjausinformaation soveltamisen mahdollisuuksia lisäävänä elementtinä.

”Oppaan hyvä puoli on sen kokonaisuusvaltaisuus, vaikka se on yhtä aikaa myös sen ongelma.” (H 4)

Turvallisuusoppaan geneerisyyden, laajuuden sekä sisällöllisen monipuolisuuden nähtiin muodostavan ansiokas turvallisuuden ja riskienhallinnan ideaalitulannetta kuvaava kokonaisuus, jossa otetaan huomioon sosiaalipalvelujen toimintaympäristön erityispiirteet (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006, 19). Tutkimusaineistossa julkaisun vahva tietoperusta oli merkitykseltään kahtalainen, runsasta tiedon määrää pidettiin sekä ohjausta tukevana- että ohjausinformaation laatua parantavana tekijänä. Sisällöllisesti paikkansa pitävän ja ajantasaisen tiedon on todettu ohjaussisällön laadun parantamisen lisäksi tukevan myös informaation laajaa yhteiskunnallista yleistettävyyttä (mts. 24–25).

Tässä tutkimuksessa asiantuntijat osoittivat olevansa sitoutuneita ja suhtautuvan hyvin vakavasti ohjaukseen kokonaisuutena. Erityisen tärkeänä tavoitteena pidettiin implementaatioprosessissa onnistumista, vaikka yhteistä käsitystä toimeenpanon toteuttamisesta ei analyysin perusteella ollut syntynyt. Tulkintani mukaan asiantuntijoiden sitoutuneisuus ohjausprosessiin todentui kuitenkin huolellisesti ja kattavasti toteutettuna turvallisuusoppaan valmisteluna sekä asiantuntijoiden haastatteluissa osoittamana osaamisena ja asiantuntijuutena. Aineistossa korostui viranhaltijoiden halu luoda myös uusia vuorovaikutteisia yhteistyötapoja alan toimijoiden kanssa.

Viestinnän merkitystä ja tämän kehittämistarvetta osana ohjausta pohdittiin useista eri näkökulmista. Onnistunutta viestintää pidettiin edellytyksenä ohjaustoiminnan onnistumiselle. Myös sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa (2011: 1, 16) asiakaskeskeinen vaikuttava viestintä mainitaan ohjausta tukevana tekijänä.

Tutkimusaineistossa asiantuntijat pohtivat ja esittivät uudenlaisia keinoja toteuttaa ohjausta. Tulevaisuudessa tarpeellisena pidettiin sekä hallinnon virasto- ja sektorirajat ylittävän että sosiaalialan toimijoiden ja sidosryhmien välisen keskustelun lisäämistä. Tulosten perusteella näyttää siltä, että keskushallinnossa ohjausta toteuttavilla asiantuntijoilla on runsaasti osaamista sekä uudenlaisia innovatiivisia näkemyksiä informaatio-ohjausprosessin tueksi, mutta yhteinen näkemys ohjaustoiminnasta, tämän tavoitteista ja arviointitarpeesta puuttuu. Yhdessä haastattelussa päädyttiin lopulta tulokseen, että myös turvallisuusoppaan suunnittelutyön osana toteutettu toimeenpanokeinojen etukäteisarviointi olisi voinut jollakin tavalla vaikuttaa julkaisun sisältöön tai rakenteeseen.

Tutkimusaineistosta ilmeni viittauksia ohjausvaltaan ohjausprosessin onnistumista tukevana tekijänä. Aikaisemmin Heinämäki (2012, 201) ja Oulasvirta ym. (2002, 31, 33) kuvaavat ohjaavan tahon asiantuntemukseen ja asemaan liittyvää valtaa ohjausvoimaa lisäävänä elementtinä. Tutkimuksessa kuvaukset vallan merkityksestä ohjauksen tukena olivat samankaltaisia Heinämäen (mts.) tutkimukseen osallistuneiden ohjaavien viranhaltijoiden kanssa. Ministeriötasolta lähetettävän viestin katsotaan sisältävän valtaperusteista auktoriteettia, joka edistää viestin perille menoa ohjattavalla taholla. Toisaalta informaatio-ohjauksen heikon vaikuttavuuden yhtenä selittävänä tekijänä on pidetty juuri ohjauksen valtaperusteista ylhäältä alaspäin suuntautuvaa toteutustapaa.

Ohjausmenetelmään perustavasti liittyvää viestintää toteutetaan joko yksi- tai kaksisuuntaisena. Yksisuuntaisena viestintänä ohjattavat organisaatiot hyväksyvät poliittisen paineenalaiset päätökset ja asiat, jotka vaativat kiireellisiä toimia. Sitä vastoin informaatio-ohjauksen tulee perustua dialogiin ja kaksisuuntaisuuteen, jos ohjauksella tavoitellaan pitkäaikaista kehittämistoimintaa. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 24.) Tässä tutkimuksessa ohjausprosessin onnistumista lisäävänä tekijänä nähtiin erityisesti toimeenpanovaiheen toteuttaminen vuorovaikutukseen perustuvien menetelmin ja koulutus- ja seminaarilaisuuksien toivottiin lisäävän dialogisuutta. Toimiva vuorovaikutus yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien kanssa ajateltiin tukevan ohjausprosessin toimeenpanovaiheen onnistumista. Informaatioteknologian suomia mahdollisuuksia

vuorovaikutteisen ohjauksen aikaansaamiseksi ei tämän tutkimuksen perusteella kuitenkaan vielä tunnisteta. (Mts. 92.)

Tutkimuksessa voimakkaana tekijänä korostui pyrkimys luottamukseen ja toimivaan kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen sosiaalialan toimijoiden kanssa, joka toimii myös keinona hallita ohjaukseen liittyvää epävarmuutta (mts. 38). Analyysin tulokset tukevat tältä osin Laihosen (2009, 144) tulkintaa siitä, että ohjauksen kaksisuuntaisuuden tavoitetta on viimeaikoina saavutettu.

Ohjausmateriaalin suunnittelutyön ja ohjausprosessin onnistumisen mahdollistajana pidettiin suunnittelutyöryhmän monipuolista kokoonpanoa sekä toimivaa yhteistyötä sosiaalialan eri toimijoiden kanssa. Valmistelutyössä työryhmän rakentuminen sekä keskushallinnon asiantuntijoista että sosiaalialan käytännön toimijoista lisää tulkintani mukaan myös ohjauksen läpinäkyvyyttä ollen samanaikaisesti perusta tulevalle yhteistyölle ja kehittämistoiminnalle (STM 2011: 1, 16). Tutkimustulokset osoittavat informaatio-ohjaukselle aikaisemmin osoitetun kehittämistarpeen kaksisuuntaisuuden ja vuorovaikutuksellisuuden lisäämiseksi voidaan tulosten valossa osoittaa toteutuneen.

Ohjausprosessia tukevana tekijänä pidettiin myös yhteisesti sekä sosiaalipalvelujen toimijoiden että keskushallinnon asiantuntijoiden tunnistamaa tarvetta sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi, mikä Oulasvirran ym. (2002, 134) tulkinnan mukaan luo perustan ohjaustavoitteiden saavuttamiselle ja lopulta ohjauksen vaikuttavuudelle. Turvallisuuteen liittyvää ohjausta kuvattiin asiasisältönsä perusteella saavuttavan laajalti legitimitetin, jota on kuvattu ohjauksen tehokkuutta lisäävänä seikkana (mts. 25, 29).

Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto vahvisti edelleen aikaisempaa käsitystä siitä, että informaatio-ohjauksessa keskeinen merkitys on tiedon välittämiseen ja tiedonhallintaan liittyvillä kysymyksillä. Sisällöllisesti ja tavoitteiltaan selkeä ja oikein kohdennettu ohjaus-informaatio muodostaa sosiaalipalvelujen monimutkaisia rakenteita ja käytäntöjä tukevan legitiimin kokonaisuuden, joka on avainasemassa turvallisuuteen ja riskienhallintaan liittyvien käytäntöjen uudistamistyössä organisaatioiden kaikilla tasoilla.

6.2 Ohjausprosessin riskitekijät

Aineiston analyysi osoitti selvästi ohjausmenetelmän ja tämän vaikuttavuuden kannalta tunnusomaisia riskitekijöitä kuten ohjausmenetelmän epäjohtonmukaisuus, käsitteellinen epäselvyys sekä ohjauskokonaisuuden hajanaisuus (Stenvall & Syväjärvi 2006, 14). Informaatio-ohjaukseen liittyviä riskitekijöitä kuvataan tarkemmin kuviossa 11.

Ohjausprosessin onnistumista heikentävät riskitekijät	
Oppaan rakennäkökulma	Ohjausmenetelmän näkökulma
Oppaan laajuus riskitekijänä	Tiedonhallinta, Informaatio/ tietotulva
Oppaan sisällön yleisluontoisuus, tarjoaako sisältö riittävästi keinoja ja välineitä	Perinteinen käsitys informaatio-ohjauksen vähäisestä vaikuttavuudesta
Vaikeasti poimittavat tavoitteet	Hajanainen ja epäselvästi koordinoitu kokonaisuus
Kielellinen ilmaisutapa nk. "virkakielinen"	Menetelmän "ei sitova" luonne
Keskushallinnon näkökulma	Sosiaalipalvelualan näkökulma
Yhteisesti jaetun käsityksen puute tavoitteista, toimeenpanosta ja arvioinnista	Toimintakentän laajuus
Toimeenpanoon käytössä olevat resurssit vähäiset suhteessa toimijakenttään	Palvelutoiminnan ja toimijoiden moninaisuus
Epäselvät käsitykset toimeenpanoon liittyvistä vastuista	Työelämän dynaamisuus, kiire ja resurssit
Suunnittelutyön irrallisuus implementoinnista	Toimeenpanon toteuttamiseen käytettävät henkilöstöresurssit
Ohjausmuodon kehittämistyö ja keskustelu keskushallinnossa sektorikohtaista	Taloudelliset rajoitteet toteuttaa muutosta
Ohjattavan tahon resurssien arvioimatta jättäminen	Hallinto- ja johtamiskulttuurin moninaisuus
Puuttuvat ohjausvaikutusten seuraintindikaattorit	
Epäyhtenäinen käsitys siitä, mille organisaatiotasolle ohjaustoimia tulee kohdistaa	

Kuvio 11. Ohjausprosessin onnistumisen riskitekijät

Kuviossa 11. esitetään tämän tutkimusaineiston analyysiin perustuvia ohjausprosessin onnistumiseen liittyviä riskitekijöitä. Riskitekijät on edelleen jaettu neljään eri tarkastelunäkökulmaan, turvallisuusoppaan rakenne- ja ohjausmenetelmä näkökulmaan sekä toimijälähtöisesti

keskushallinnon- (ohjaava taho) ja sosiaalipalvelualan (ohjausta vastaanottava taho) näkökulmasta esitettyihin tekijöihin.

Turvallisuusoppaan rakennenäkökulmasta riskitekijänä pidettiin oppaan laajuutta sekä sisällön yleisluontoisuutta, jotka yhtäältä olivat myös ohjausprosessin onnistumista edistäviä tekijöitä (vrt. s. 55 tämä tutkimus). Julkaisun laajuudesta huolimatta analyysistä nousi esiin kysymys siitä, tarjoaako opas ohjattavan tahon näkökulmasta riittävästi välineitä toiminnan kehittämisen tueksi. Turvallisuusoppaan rakenteellinen laajuus ja runsas tietosisältö kuvattiin riskinäkökulmasta, mikäli teoksen laajuus saa aikaan sen, että sosiaalialan henkilökunnalla ei ole mahdollisuuksia tutustua tähän kohtuullisessa ajassa. Myös Stenvall & Syväjärvi (2006, 84) ovat tunnistaneeet riskin ja todenneet ohjausta vastaanottavien tahojen jopa tukahtuvan tiedon runsaaseen määrään. Tässä tutkimuksessa tiedonhallintaan liittyvät riskit tunnistettiin ja viranhaltijat pohtivat haastatteluissa keinoja riskin vähentämiseksi. Ratkaisuna ehdotettiin teoksen keskeisen sisällön tiivistämistä huoneentauluihin tai käsikirjatyyppiseksi teokseksi, joista tieto löytyy helposti ja nopeasti.

Tutkimusaineistossa riskinä heikolle vaikuttavuudelle pidettiin myös teoksen kielellistä ilmaisutapaa. Kriittisimmän arvion mukaan julkaisun kieliasua kuvattiin jäykäksi ja ”virkakieliseksi”. Informaation tulisi olla kielellisesti selkeää ja ymmärrettävää (mts. 20). Laajemmin pidän mahdollisena, että selkeä esitystapa tukee alan toimijoiden kykyä tunnistaa turvallisuuteen liittyviä riskejä ja edelleen auttaa kohdistamaan resursseja nykyistä tehokkaammin suhteessa kehittämistarpeisiin.

Tässä tutkimuksessa asiantuntijat eivät pitäneet mahdollisena sitä, että ohjauksen suunnittelutyön osana tai ohjaus sisällön näkökulmasta olisi mahdollista ottaa huomioon kuntien, alueiden tai toimijoiden erilaisuus tai resurssit. Sitä vastoin Oulasvirta ym. (2002, 134) ovat pitäneet tätä tärkeänä osana prosessia. Lundquistin (1987, 9) mukaan ohjauksen toimeenpanoa ei ole mahdollista toteuttaa ilman ohjauksen kohteena olevien eri toimijoiden, rakenteiden ja toimintaympäristöjen tuntemusta. Turvallisuusoppaan suunnittelutyössä ei siten ole arvioitu, miten turvallisuuteen tai riskienhallintaan liittyvät asiat eroavat alueellisesti. Ohjausvalintojen haasteena on usein pidetty juuri alueiden ja kuntien erilaisuutta. Tiedon alueellisista eroista on havaittu tukevan toimeenpanon suunnittelua mahdollistaen esimerkiksi toimeenpanon kohdentamisen painotetusti tätä eniten tarvitseville. (Mts. 131.)

Tutkimuksen tulokset osoittivat, etteivät keskushallinnon viranhaltijat jakaneet selkeää käsitystä siitä, miten tai kenen toimintaan ohjauksen toivotaan lopulta vaikuttavan. Vaikeasti löydettävä ja epäselvä

tavoitteenasettelu nousi siten ohjauksen merkittäväksi riskitekijäksi. (Mts. 2002, 30; 2006, 32.) Stenvall ja Syväjärvi (2006, 84) täydentävät, että ohjausta vastaanottava taho toivoo ohjaukselta usein erityisesti juuri työkaluja todelliseen ”arjen elämiseen”. Ohjaavan tahon on näin ollen tärkeää määritellä ja asettaa selkeät tavoitteet; ohjausta vastaanottava taho taas päättää mitkä ovat ne toimintatavat, joilla nämä voidaan saavuttaa.

Asiantuntijoiden käsitykset tarkoituksenmukaisesta toimeenpanomekanismista vaihtelivat tutkimusaineistossa melko runsaasti. Aineistonkeruun aikaan turvallisuusoppaan suunnittelutyöryhmän jäsenet eivät olleet yhteisesti suunnitelleet tai käyneet keskustelua toimeenpanoon liittyen. Analyysin valossa tämä todentui siten, etteivät asiantuntijat olleet yhtä mieltä siitä miten toimeenpano aiotaan toteuttaa. Katson tämän vahvistavan osaltaan aikaisempaa kritiikkiä ohjausmenetelmän hajanaisuudesta ja jäsentymättömyydestä. Stenvall & Syväjärvi (2006, 91) näkevät tämän selkeän kokonaisnäkemyksen puutteen heijastavan laajempaa ongelmaa.

Tutkimuksessa asiantuntijoiden käsitykset vaihtelivat siitä, kenelle tai mille organisaatiotasolle toimeenpanoa tulisi kohdentaa (ks. luku 5.3 tämä tutkimus). Ohjauksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden edistämisen näkökulmasta oikeanlainen ohjauksen kohdentaminen on kuitenkin hyvin tärkeää (Heinämäki 2012, 101). Turvallisuusopas tarjoaa sisällöllisesti tietoa ja välineitä strategiselta tasolta aina asiakasrajapintaan asti. Ohjauksen onnistumisen ja vaikuttavuuden edistämiseksi olisi tärkeää jakaa ymmärrys siitä miten, mitä ja kenelle toimeenpanovaiheen ohjaustoimia tulisi kohdistaa. Toimeenpanon keinovalikoimaa tulisi pohtia varhain, jo silloin kun ohjauksen tavoitteita ja toimeenpanoa suunnitellaan. Suunnitteluvaiheessa tulisi lisäksi ennakoida ja selvittää mahdollisia ongelmia ja toimintamalleja, joiden avulla tuleviin haasteisiin on mahdollista reagoida. Ohjausprosessin hallinnan yhdeksi keinoksi on esitetty esimerkiksi riskianalyysia, jossa kartoitetaan ohjauksen mahdollisia uhkatekijöitä ja valittujen ohjauskeinojen sivuvaikutuksia. (Oulasvirta ym. 2002, 23–49; Stenvall & Syväjärvi 2006, 31.)

Tutkimuksessa keskushallinnon asiantuntijat pitivät tärkeänä sitä, että ohjausinformaatio jäisi elämään eikä päättyisi toimeenpanon yhteydessä pidettäviin seminaari- tai koulutustilaisuuksiin. Tämä nähtiin mahdollisena, mikäli julkaisun implementointiin kohdistetaan riittävästi resursseja suhteessa ohjattavan tahon laajuuteen. Toimeenpanosuunnitelmassa onkin syytä tarkastella sitä, kuinka paljon ohjaustavoitteet vaativat resurssien käyttöä sekä lisäksi sitä kuinka paljon toimeenpanoa toteuttavalla taholla on käytössään taloudellisia voimavaroja sekä ammattitaitoa ja henkilöstöä. Toimeenpanoon käytettävien resurssien tulisi siten olla tasapainossa suhteessa ohjaus-

ja valvontatehtäviin. (Heinämäki 2012, 96; Oulasvirta ym. 2002, 34, 48; Stenvall & Syväjärvi 2006, 51.)

Tutkimustulosten valossa voidaan jakaa Heinämän (2012, 178) kuvaus kattavan ja huolellisen valmistelutyön epätasapainosta suhteessa epämääräisenä näyttäytyvään toimeenpanon suunnitteluun. Tulokset osoittivat, ettei toimeenpanomenetelmien valinta toteudu suunnitelmallisesti suhteessa ohjattavaan ilmiöön, vaan taustalla vaikuttavat aikaisemmat kokemukset ja perinteiset toimintatavat. Tutkimusaineiston jyrkimmän kannanoton mukaan keskushallinnossa vallitsee valtaperusteinen ajatus siitä, että toimeenpano ja sitä kautta ohjausvaikutukset voidaan saavuttaa itsestään, jos ohjausimpulssi lähetetään keskushallinnon tasolta. Toimeenpanon ajatellaan lisäksi saavan tukea normiohjauksesta. Aineistossa tämä ilmeni asiantuntijoiden kuvauksina siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon työnantajan lakiperusteisten koulutusvelvoitteiden ajateltiin varmistavan työnantajien aktivoitumista henkilöstön lisä- ja täydennyskoulutuksen järjestämiseen. Organisaatioiden johdon ajateltiin lisäksi huolehtivan sisäisestä tiedottamisesta ja ohjausinformaation välittämisestä edelleen organisaatioiden kaikille tasoille. Tulkintani mukaan ajatus perustuu siihen, että ohjauksen vaikuttavuutta jäsennetään keskushallinnossa osin perinteisen hallintokulttuurin ja siihen liittyvän normiohjauksen perusteella. Näkemykseni perustan argumenttiin siitä, että keskushallinnon taholta järjestetään koulutusta, mutta normiohjauksessa säädettyjen kriteerien ja työnantajien koulutusvelvoitteiden ajatellaan turvaavan ohjaussisällön kulkua edelleen organisaatioissa.

Ohjausta vastaanottavan tahon näkökulmasta informaatio-ohjauksen riskitekijöinä pidettiin sosiaalipalvelujen toimintakentän laajuutta, moninaisia organisaatorakenteita ja hallintokoneistoja sekä päätöksentekotapoja.

..” kun meillä on poliittisia päättäjiä, virkamiespäättäjiä.. tässä on niin monta eri näkökulmaa näihin asioihin...Olen sen sillä tavalla kokenut että useimmiten virkamiehet ovat kiinnostuneita sen oman toimialan kehittämisestä... mutta siellä on joskus hyvin riitaiset toimintaympäristöt, että se politiikka voi olla hyvinkin repivää.”
(H 5)

Informaatio-ohjauksen yhtenä ongelmana on, ettei ohjaus kytkeydy osaksi poliittista päätöksentekoa. Irrallisuus näyttäytyi myös tässä tutkimuksessa. Asiantuntijoiden mukaan kuntien poliittisia päättäjiä ei ole saatu sitoutettua yhteistyöhön. Stenvallin & Syväjärven (2006, 38) mukaan kyse on osin siitä, että informaatio-ohjausta tehdään pitkälti politiikasta irrallisena virkamiesten asiantuntijatyönä,

eivätkä ohjaustavoitteet tämän vuoksi liity osaksi kuntien strategista toimintaa. (Vrt. Oulasvirta ym. 2002, 32, 58; Stenvall & Syväjärvi 2006, 38, 51,55.)

Tämän tutkimuksen keskeisenä tuloksena voidaan pitää havaintoa siitä, että yksityisten sosiaalialan toimijoiden ohjaus on korostuneesti epäselvää. Tutkimustulosten perusteella ei selvinnyt miten ja kenen toimesta yksityiset sosiaalialan toimijat ja informaatio-ohjaus kohtaavat toisensa. Katson, että havainto osoittaa konkreettisesti toimintakentän hajanaisuuden informaatio-ohjausta hankaloittavana tekijänä. Haaste toistui ohjausprosessin eri vaiheiden kuvauksissa, korostuen hieman toimeenpanovaiheen keinoihin liittyvissä pohdinnoissa.

6.3 Valtion ohjausjärjestelmän kehittämistarve

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää keskushallinnon viranhaltijoiden käsityksiä siitä, tulisiko valtionohjausta ohjausmenetelmästä riippumatta tulevaisuudessa muuttaa tai kehittää. Tutkimusanalyysin tuloksena aineistosta oli eroteltavissa kolme eri toimintoihin ja prosesseihin liittyvää kehittämistarvetta.

Tulosten perusteella informaatio-ohjausta tulisi tulevaisuudessa kehittää erityisesti tiedonhallinnan ja toimeenpanon näkökulmasta. Lisäksi velvoittavien ohjausmenetelmien merkitystä suhteessa keskushallinnon tavoitteeseen vähentää ohjauksen sitovuutta nousi esiin lähinnä pohdinnan tasolla. Tutkimuksessa keskeisimpänä kehittämistarpeena ilmeni tarve viranomaistoiminnan kehittämiseksi niin, että ohjausprosessi kokonaisuutena sekä ohjauskeinot tukisivat ohjaustavoitteiden saavuttamista tulevaisuudessa vahvemmin ohjausmuodosta riippumatta.

Tutkimustuloksista nousi vahvimpana informaatio-ohjaukseen liittyvät tiedonhallinnan kysymykset. Sosiaalipalvelujen turvallisuuteen liittyvien ohjeistusten sisältöä tulisi yhtenäistää, koska tieto on pirstaleista ja informaatiota esitetään eri yhteyksissä riippuen valitusta tarkastelunäkökulmasta. Tiedonhallinnan tarve korostui ohjauksen painopisteen siirtyessä yhä enemmän informaatio-ohjauksen suuntaan. Tiedon hajanaisuuden nähtiin johtavan siihen, että ohjausinformaatio kohtaa toimijat vain osin ja toimijoiden keskuudessa informaatiosta valitaan sovellettavaksi vain vastaanottavan tahon toimintaympäristöön sellaisenaan soveltuva osio, eikä toiminnalla saavuteta tavoiteltua toimintatapojen yhtenäistämistä. Tiedonhallinnan näkökulmasta kehittämistarpeena

ilmeni lisäksi ohjaus- ja toimintatapojen monipuolistaminen ja yhteisen käsityksen saavuttaminen siitä, minkä verran ja millä tavalla ohjausinformaatiota tulevaisuudessa tuotetaan.

Turvallisuusopas ohjauskeinona nähtiin perinteisenä tapana toteuttaa ohjausta. Tulevaisuudessa on tarpeellista pohtia yhä tarkemmin sitä, miten ohjausinformaatiota onnistutaan kohdistamaan nykyistä paremmin. Myös tässä yhteydessä on syytä korostaa yksityisten sosiaalialan toimijoiden ohjauksen ja tavoitettavuuden haastetta. Huomion arvoisena seikkana on lisäksi se, miten tietoa tuotetaan riittävän helposti ymmärrettävään ja selkeään muotoon ja miten olisi mahdollista herättää huomioita niin, että ohjausta vastaanottavia tahoja saadaan houkuteltua paneutumaan ohjausinformaatioon yhä enemmän.

Velvoittavampien ohjausmenetelmien kehittämistarpeet liitettiin pääasiassa normiohjaukseen. Yhtenä näkökulmana ilmeni tarve pohtia normiohjauksen merkitystä nyt ja tulevaisuudessa. Olisiko normiohjauksen sijaan mahdollista osoittaa valvontakoneiston toimivuutta tehokkaasti niin, että normien lisäämiseltä voitaisiin välttyä. Sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämisen näkökulmasta normit ja toimijoille asetetut muut sitovat velvoitteet, kuten omavalvontasuunnitelmat nähtiin tehokkaina ohjauskeinoina. Lainsäädäntöä pidettiin tärkeänä, mutta edellyttävän lisääntyvästi velvoittavan ohjauksen merkitysten tarkastelua toimijoiden näkökulmasta. Säädoksiä ja sitovia määräyksiä asetettaessa pidettiin tärkeänä varmistaa, että valitut keinot varmistavat ohjattavan asiantilan parantumisen kattavasti. Uusia sitovia tai pakottavia normeja säätäessä nähtiin tärkeänä, että nämä takaavat tavoitellun lopputuloksen saavuttamisen. Lisäksi ohjattavan asian tulisi olla niin merkittävä, että pakottavien velvoitteiden asettaminen on lopputuloksen kannalta välttämätöntä. Nykyistä sosiaalipalvelujen turvallisuutta ohjaavaa lainsäädäntöä pidettiin riittävänä, mutta edellyttävän systemaattista seuranta lainsäädännön soveltuvuudesta suhteessa yhä aikaan, yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja uudenlaisiin turvallisuus tarpeisiin. Asiantuntijat pitivät tärkeänä myös sitä, että normiohjaus sisältää sopivassa määrin vapautta soveltaa ohjausta niin, että normeihin säädetään lopputulos, mutta kohdeorganisaatioiden päätettäväksi jää se, miten tämä saavutetaan. Tutkimusaineistossa sosiaalipalveluissa työpaikkatason valvontatoiminnan toivottiin tulevaisuudessa muotoutuvan nykyistä tiiviimmäksi ja paremmin resursoituksi.

Tutkimustulosten perusteella näyttää siltä, että tulevaisuudessa ministeriöiden ja näiden alaisten virastojen toimintatapojen yhtenäistäminen on hyvin tärkeää. Keskushallinnossa tulisi työskennellä suunnitelmallisesti, jotta päästään yhteiseen käsitykseen siitä, miten valtionohjausta voidaan toteuttaa yhä paremmin ja vaikuttavammin ja millaisia toimia tämä edellyttää. Asiantuntijat totesivat

ministeriöiden ja virastojen pohtineen ohjausta ministeriöiden ja virastojen sisäisissä keskusteluissa. Tulosten perusteella voidaan näin todeta, että valtion ohjauksen ja uudenlaisten toimintatapojen arviointi toteutuu yksittäisinä toimina osana organisaatioiden sisäistä kehittämistyötä.

6.4 Tulosten luotettavuus ja yleistettävyys

Tämä tutkimus toteutettiin laadullisena arvioivana tapaustutkimuksena. Tutkimustyyppi tuo haasteita tutkimuksen validiteetin eli yleistettävyiden arviointiin. Tapaustutkimuksessa yleistettävyiden tarkastelusta ongelmallista tekee se, että tutkimuskohteena on ainutlaatuinen, erikseen valittu ja rajattu yksittäinen tapaus. Tässä tutkimuksessa arviointi- ja tapaustutkimuksellisen tutkimusotteen yhdistäminen perustui tutkimuksen tarkoitukseen lisätä ymmärrystä todellisuuden moninaisuudesta ja arvioida miten tämä vaikuttaa sosiaalipalvelujen informaatio-ohjaukseen tässä tapauksessa. Tutkimuksen lähtökohta oli siten tuottaa havaintoja, kehittämis ehdotuksia ja johtopäätöksiä arviointikohteen ominaisuuksista (Virtanen 2007, 25).

Tapaustutkimukseen kohdistuvan kritiikin mukaan yleistettävyiden ongelman seurauksena tapaustutkimuksella ei ole laajempaa tieteellistä arvoa. Kritiikin taustalla on ajatus siitä, että tutkimuksen tavoitteena tulisi olla tilastollinen yleistettävyys. (Pehkuri 2007, 130.) Patton (1997, 2002. ref. Virtanen 2007, 155–159) korostaa myös ekstrapoloinnin ja arviointitiedon siirrettävyyden ehtojen kriittistä tarkastelua. Ekstrapoloinnilla tarkoitetaan pohdintaa siitä, kuinka arvioinnin tulokset ovat tulkittavissa ja ymmärrettävissä muissa yhteyksissä, joissa vallitsee samankaltaiset reunaehdot kuin alkuperäisessä arvioinnissa. Tapaustutkimuksellinen yleistäminen näyttäytyy sitä vastoin analyttisena yleistykseenä, jossa tutkija vertailee omia havaintojaan asettamiinsa teoriaan perustuviin tutkimuspropositioihin. (Virtanen 2007, 155, 161.) Syrjälä & Numminen (1988, 137–137) ehdottavat, että tapaustutkimuksessa yleistettävyiden sijaan arvioitaisiin tutkimuksen uskottavuutta sitä, miten tutkija on onnistunut kuvaamaan tutkimusraportissaan informanttien ajatuksia ja näkemyksiä tutkimuskohteesta. Metsämuuronen (2008, 17–18) painottaa taas tarkastelemaan sitä, miten tutkija on onnistunut kuvaamaan tutkimusprosessin eri vaiheita raportissaan.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää tutkimuskohteena olevan ilmiön parissa työskentelevien henkilöiden käsityksiä informaatio-ohjauksesta sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämisessä. Yleistämisen sijaan tavoitteena on ilmiön kokonaisvaltainen ymmärtäminen ja tutkimusaineiston tulkinta sekä edelleen ymmärryksen laajentaminen informaatio-ohjauksesta tätä tapauksia

yleisemmällä tasolla. Tämän tutkimuksen tulosten yleistämiseen vaikuttaa tutkimuskohteena olevan turvallisuusoppaan sidos alun perin ohjaustarpeen synnyttäneisiin turvallisuusongelmiin, minkä perusteella tutkimustulosten laaja yleistäminen ei tässä tutkimuksessa ole itseisarvo. Tavoitteena on enemmän osoittaa tutkimusilmiön kontekstisidonnaisuus. Myös Helena Leino (2007, 214) korostaa tapaustutkimuksessa tulkintojen merkitystä kuvaamalla tapaustutkimuksen tuottavan kokonaisnäkemyksen, josta esiin nousee yhä laajempia- ja uudenlaisia näkökulmia ja teemoja. Pehkuri (2007, 133) tiivistää tapaustutkimuksen yleistämisen perustuvan oletukseen siitä, että tutkittavalla ilmiöllä on olemassa yleinen merkitys. Keskeinen luotettavuuden mittari Pattonin (2002, 546–547) mukaan liittyy tutkijan kykyyn hallita ilmiön teoriapohjaa. Tutkimuksen uskottavuutta on siten mahdollista edistää tutkimuskenttään huolellisesti ja perusteellisesti tutustumalla. Tutkimusprosessin aikana olen laajentanut tietoa ja osaamistani juuri tutustumalla ajankohtaiseen tutkimustietoon ja kirjallisuuteen. Tutkimusraportti sisältää myös kuvauksia ja suoria lainauksia empiirisestä tutkimusaineistosta, joiden tarkoituksena on edistää sekä tutkimusraportin luettavuutta että tulosten uskottavuutta (Syrjälä & Numminen 1988, 80, 140–149). Tapaustutkimuksen keinoin voidaan pienistä tutkimusaineistoista selvittää erilaisia tulkintoja, havaintoja ja näiden ominaispiirteitä, joita voidaan edelleen peilata aikaisempaan tutkimustietoon (Syrjälä & Numminen 1988, 118 – 121).

Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto oli verraten pieni, mutta tästä huolimatta tutkimusaineistoon perustuvia havaintoja syntyi runsaasti. Tulosten yleistettävyyttä tulee siten tarkastella eri näkökulmasta. Katson, että tutkimuksen yleistettävyyttä vahvistaa tämän vahva sidos aikaisempaan tutkimukseen prosessin kaikissa vaiheissa, jolloin tuloksia voidaan mahdollisesti osin yleistää myös tätä tapausta laajemmin.

Virtasen (2007, 13) mukaan ohjausjärjestelmien rajojen epäselvyys haastaa julkishallinnon ohjaukseen liittyvää arviointi-toimintaa ja tutkimusta. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella sosiaalipalvelujen informaatio-ohjaus on kompleksinen kokonaisuus ja siten myös vaikeasti hahmotettavissa oleva tutkimuksen kohde, asettaen sekä arviointi-tutkijan että arviointi-tietoa hyödyntävät henkilöt vaikeaan tilanteeseen. Tutkijan näkökulmasta arvioijan tulee kyetä irtaantumaan liiallisesta kausaalisuhteista korostavasta lähestymistavasta ja hahmottaa arviointi-kohde monimuotoisena kokonaisuutena. Tutkijan tehtävä on siten etsiä uusia näkökulmia ja lähestymistapoja, eikä ainoastaan antaa vastauksia arviointi-kysymyksiin. Lopulta kysymys on arviointikohteen vaikutusten selittämisestä ja sen merkityksen ymmärtämisestä. (Mäntysaari 1999, 26–27.) Syrjälän & Nummisen (1988, 142–143) mukaan tutkimustulosten yleistettävyyttä parantaa,

jos tuloksia on mahdollista hyödyntää käytännössä. Kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa tutkimuksen reliabiliteetti perustuukin tulosten johdonmukaisuuden ja toistettavuuden tarkasteluun. Tutkimus ja tutkimustiedon hyödyntäminen liittyvät tiivistä toisiinsa. Tutkimuksen pätevyys riippuu siten pitkälti siitä, hyödynnetäänkö arviointitutkimuksen tuottamaa tietoa käytännössä vai ei. Kysymys ei siten ole ainoastaan tiedon käyttökelpoisuudesta vaan siitä, miten arviointitieto lopulta vaikuttaa käytännössä (Mäntysaari 1999, 10).

Rajavaaran (1999, 34) mukaan tutkimustiedon hyödyntämiseen liittyy tiedon levittämisen ja tiedon välittämisen (*dissemination*) käsite, joka on osa tiedon hyödyntämistä. Arviointi-tietoa ei tällöin kuitenkaan sovelleta osaksi päätöksentekoa. Toinen keskeinen tutkimustiedon hyödyntämisen lähikäsite on soveltaminen (*application*), jolla tarkoitetaan tutkimustiedon siirtymistä osaksi päätöksentekoa. Myös Patton (1997, 23–24) korosti arviointitutkimuksen mahdollisuuksia juuri kehittämisen ja päätöksenteon tukena.

Jotta arviointitiedolla voidaan tukea kehittämistoimintaa, tulee arvioinnin olla systemaattista tiedonkeruuta arviointikohteen luonteesta ja toiminnoista. Pyrkimyksenä on edistää arviointikohteen vaikuttavuutta tai vaikuttaa tulevaisuutta koskeviin päätöksiin. Näen, että tämän tutkimuksen tuloksia on mahdollista hyödyntää turvallisuusoppaan toimeenpanon ja vaikuttavuuden edistämistyössä sekä tulevaisuuden ohjaustoimintaan liittyvän päätöksenteon tukena ohjausprosessin eri vaiheissa. Virtasen (2007, 93) mukaan formatiivinen arviointi on keino tarkastella julkista toimintaa toiminnan alkuvaiheessa tai toiminnan toteutuksen kuluessa keräten tietoa toiminnasta, jonka perusteella on mahdollista tehdä kehitysehdotuksia. Anttilan (2007, 84) määritelmän mukaan formatiivisuus on prosessimaisesti etenevää arviointitoimintaa, missä painottuu arviointikohteen sisällön ja laadun tarkastelu. Sekä Virtanen (2007, 93) että Anttila (2007, 85) toteavat summatiivisen arvioinnin painottuvan arviointikohteen tulosten ja vaikutusten arviointiin huomioiden sekä tavoitellut että odottamattomat vaikutukset. Tämä tutkimus kohdistui käynnissä olevan ohjausprosessin arviointiin ja tutkimustulokset valmistuivat hieman ennen tutkimuskohteena olevan turvallisuusoppaan julkaisua. Tästä syystä tämän tutkimuksen tulosten hyödyntäminen on mahdollista osana toimeenpanovaiheen suunnittelua. Tulkitsemme tämän tutkimuksen tulosten lisäävän näkökulmia siihen, millaisiin seikkoihin toimeenpanovaiheessa on syytä kiinnittää huomiota. Yhtäältä näen tutkimustulosten tarjoavan myös välineitä toimeenpanon toteuttamiseksi.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää keskushallinnossa toimivien ohjaavien viranhaltijoiden näkökulmia informaatio-ohjauksen toteutumisesta sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämisessä kunnissa ja yksityissektorilla. Informaatio-ohjauksen toteutumisen edistämiseksi on tärkeä tarkastella miten valtion virkamiehet määrittelevät valtionohjauksen. Tutkimuksen tavoitteena oli lisäksi myös arvioida sitä, millaisia konkreettisia vaikutuksia ohjauksella tavoitellaan ja ovatko viranhaltijoiden käsitykset ohjaustavoitteista yhtenäisiä. Tutkimuksen tavoitteena oli nostaa esiin lisäksi viranhaltijoiden näkemyksiä siitä, millaisten tekijöiden he uskovat vaikuttavan onnistuneen ohjauskokonaisuuden saavuttamiseen. Tutkimuksen tarkoituksena oli tuottaa kuvaus keskushallinnossa toimivien ohjaavien viranhaltijoiden käsityksistä informaatio-ohjauksesta ja siten lisätä ymmärrystä tutkimuskohteesta.

Tämän tutkimuksen toteutuksessa voidaan arvioida kriittisesti tieteenfilosofisten lähtökohtien ja tutkittavan ilmiön, valtion ohjauksen, kuvauksen laajuutta tutkimusraportissa. Toisaalta tutkittavan ilmiön tarkka ja selkeä kuvaaminen liittyy luotettavuuden näkökulmasta relevanssin käsitteeseen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 164). Itse koen, että myös tieteenfilosofisen lähestymistavan kuvaaminen raportissa on merkityksellistä ja antaa taustaa myöhemmissä tutkimusprosessin vaiheissa tehdyille valinnoille. Lopulta valintani osoittautui tärkeäksi tueksi myös tutkimustyössä kohtaamien ongelmien ratkaisussa. Tutkimusprosessissa ongelmallista oli esimerkiksi hahmottaa ohjausprosessiin vaikuttavien ilmiöiden kausaalisuhteita. Informaatio-ohjauksen toimivuuden tutkiminen kuitenkin edellyttää, että tutkija tunnistaa ohjauksen kerroksellisuuden ja eritasoisen generatiivisen kausaliteetin (Niiranen 2006, 204). Kuten esimerkiksi sen, miten tiedonhallintaan liittyvät kysymykset vaikuttavat ohjauskokonaisuuteen ohjausinformaation rakentumisesta alkaen ulottuen aina informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen saakka ja merkitystä välillä on myös sillä miten ihmiset toimivat ja kuinka he tulkitsevat tietoa. Kausaalisuhteiden hahmottamisen tukena toimi syventyminen aikaisempaan tutkimukseen yhä uudelleen ja uudelleen, mutta yhtäältä valittu tieteenfilosofinen lähestymistapa. Valtion ohjauksen tutkimuksessa kriittinen realismi tekee mahdolliseksi ohjauksen monitasoisuuden ja moniulotteisen tarkastelun. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin keskushallinnossa toimivien ohjaavien viranhaltijoiden yksilökohtaisia käsityksiä informaatio-ohjauksesta. Kriittinen realismi lähestymistapana mahdollisti sen, että samanaikaisesti voitiin tutkia sitä, miten yksilöiden käsitykset vaikuttavat laajemmin ohjauskokonaisuuteen tämän eri vaiheissa. Toisin sanoen kriittinen realismi lähestymistapana mahdollisti osaltaan kausaalisuhteiden merkitysten ymmärtämisen (Virtanen 2007, 110).

Kuusela (2006, 89) kuvaa reaalimaailman olevan olemassa ja asettaen toiminnan reunaehdoja riippumatta subjektien toiminnasta. Esimerkki reaalimaailman asettamasta reunaehdosta on tulkintani mukaan Oulasvirran ym. (2002, 16) havainto siitä, että ohjauksen muutos käytännön toiminnaksi riippuu ohjattavan tahon intressistä ja halusta toimia samansuuntaisesti ohjaavan tahon, ja heidän välittämän ohjausinformaation kanssa. Voidaan vetää johtopäätös, että onnistunutkaan ohjauskokonaisuus ei yksin takaa ohjausinformaation vaikuttavuutta, vaan reaalimaailman olosuhteilla on myös merkitystä. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen teoreettis-metodologisena lähestymistapana oli kriittinen realismi (ks. luku 1). Tutkimustyön perusteella valtion ohjauksen tutkimus edellyttää kerroksellisen todellisuuden huomioimista. Tutkimuksen tulokset osoittivat informaatio-ohjauksen olevan myös ohjaussisällön näkökulmasta tulkinnanvaraista ja riippuvan siitä kuka, missä ajassa ja millaisessa ympäristössä tätä tulkitsee ja mitkä ovat hänen omat sekä ympäröivän maailman ja toimijoiden asettamat toiminnan reunaehdot. Kriittisen realismin merkitys tässä tutkimuksessa oli erityisesti siinä, että huomio kiinnittyi koko tutkimusprosessin ajan toiminnan kerroksellisuuteen ja ohjauksen kausaalisiin mekanismeihin. Kausaalisuus tässä tutkimuksessa tarkoitti ohjausprosessin eri vaiheiden mekanismeja, joiden katsotaan saavan aikaan seurauksia, vaikutuksia ja tapahtumia (vrt. Niiranen 2006, 194). Ohjausprosessin kerroksellisuuden tunnistaminen oli haasteellista, mutta tämän konkreettinen esittäminen osoittautui vielä vaikeammaksi. Niiranen (2006, 196) toteaa, että rakenteiden olemassaoloa ilman toimijoita on haasteellista selittää, koska toimintaa tapahtuu rakenteissa ja rakenteet ovat juuri toimintaa varten. Organisaatiot ovat siis abstrakteja rakenteita jotka eivät toimi, vaan toiminnasta vastaavat organisaatioissa toimivat ihmiset. Realistisen lähestymistavan tavoite on siten liittää rakenteita ja toimijoita kuvaavat käsitykset yhdeksi teoriaksi, jonka avulla pyritään osoittamaan yksilöiden, rakenteiden ja kulttuurin kokonaisvaltainen vuorovaikutus. Tämän tutkimuksen viitekehyksessä voidaan ajatella, että jos jokin ohjausprosessin vaihe tulkitaan yksilölähtöisenä toimintana korostuvat prosessissa tällöin toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet sekä pyrkimys vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Ohjauksen prosessin vaiheisiin tai ohjausmekanismeihin liittyy taas tulkinnat tavoiteltujen vaikutusten saavuttamisesta, esimerkiksi kysymys siitä millaisia vaikutuksia turvallisuusoppaalla odotetaan käytännössä olevan. Mikäli valtion ohjausta tarkastellaan organisaatioiden toimintana, korostuu tässä tapauksessa ohjausprosessin eteneminen organisaatioiden sisäisissä prosesseissa. Tämän tutkimusilmiön näkökulmasta painopiste siten on ohjauksen suunnittelussa ja ohjaukseen liittyvässä päätöksenteossa. Tutkijan kyky ymmärtää kerroksellista todellisuutta helpottaa ymmärtämään sitä, mihin päätöksenteko perustuu ja miten ohjaus tapahtuu (Niiranen 2006, 205). Näin ollen Oulasvirran ym. (2002, 205) johtopäätös siitä, että epäselvät syy-seuraussuhteet ohjauskeinojen ja tavoitteiden välillä saa aikaan ennakoimattomia

sivuvaikutuksia tai estää ohjausprosessin etenemisen suunnitellulla tavalla pitää paikkansa. Tästä syystä edelleen korostan, että jo ohjauksen suunnitteluvaiheessa keskeistä on analysoida tarkasti ohjaustoiminnan lähtökohtia ja tavoitteita sekä käytettäviä ohjausmekanismeja ja välineitä. Informaatio-ohjauksella voidaan siten edistää toiminnan muutosta, jos tulevaisuudessa saavutetaan enemmän tietoa siitä, miten olosuhteet ja generatiiviset mekanismit vaikuttavat ohjausprosessin onnistumiseen eri organisaatioissa eri tavoilla (Niiranen 2006, 209). Tämän tutkimuksen tulosten tulkinnan osana tulee näin ymmärtää, että informaatio-ohjauksen tavoitteiden juurtuminen osaksi kotiin vietävien sosiaalipalvelujen toimintaa riippuu useista tekijöistä. Näistä tekijöistä osa keskushallinnon viranhaltijoiden kontrolloitavissa ja osaan tekijöistä on ohjaavalta taholta mahdotonta vaikuttaa.

Virtanen (2007, 29–31) kuvaa suomalaisen hyvinvointipolitiikan arviointia jakamalla arvioinnin kolmeen tasoon, Eurooppalaiseen, kansalliseen ja alueelliseen tasoon. Eurooppalaisella tasolla arviointi kohdistuu EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tavoitteiden toteutumiseen. Kansallisen tason arviointi kohdistuu kansallisen hyvinvointipolitiikan arviointiin. Alueellinen ja paikallinen arviointi kohdistuu siten alueellisten ja paikallisten päämäärien arviointiin. (Mts.) Tässä tutkimuksessa arviointi kohdentui kansallisen hyvinvointipolitiikan ohjauksen tasolle. Toisin kuin Virtanen (2007, 29–31) tutkimustyöni perusteella katson, että kansallisen ja alueellisen tason arviointi toisistaan irrallisina ei ole mahdollista, koska tasot toimivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja tasojen toiminnot vaikuttavat näin toinen toistensa käyttäytymiseen. Mäntysaaren (2006, 160) mukaan realismissa on lopulta oleellista analyysin tuottama kriittisyys yhteiskunnallisia käytäntöjä ja toimintoja kohtaan, ymmärrys yhteiskunnan kerrostuneisuudesta ja halu tehdä tutkimustuloksista arvioivia johtopäätöksiä. Mikäli tarkastelen tutkimustyötäni suhteessa Mäntysaaren (2006, 160) kuvaukseen katson, että tutkimustyöni on onnistunut.

Tutkimustyöni perusteella päädyn lopputulokseen, että informaatio-ohjaus kokonaisuutena rakentuu erilaisista kehittämistoimenpiteistä prosessin eri vaiheissa, joilla halutaan saada aikaan uusia toimintakäytäntöjä ja vastata yhteiskunnallisiin ongelmiin. Jotta tavoite saavutetaan, keskushallinnon näkökulmasta tärkeää on löytää sopivat toimintatavat, menetelmät ja tiedonjaon kanavat suhteessa ohjattavaan asiaan, muuttuvaan toimintaympäristöön sekä informaatio-ohjaukseen ohjausmenetelmänä.

Stenvallin & Syväjärven (2006, 31) mukaan nykymuotoisen informaatio-ohjauksen ongelmat heijastavat ohjausjärjestelmän puutteita epäselvän tavoitteenasettelun, mittaamisen ongelmien ja toimeenpanon irrallisuuden suhteen. Informaatio-ohjauksen onnistumisen kriteereinä korostuvat siten selkeästi määritelty tavoitteisto, ohjauksen toteutumisen ja lopputuloksen mittaaminen sekä riittävää toimeenpanovaiheen resursointi. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella onnistunut ohjauskokonaisuus toteutuakseen vaatii yhä huolellisempaa pohdintaa siitä, miten edellä kuvatut kriteerit on mahdollista saavuttaa yksittäisissä prosesseissa. (Heinämäki 2012, 97; Oulasvirta ym. 2002, 31; Stenvall & Syväjärvi 2006, 39.)

Tutkimustyöni perusteella katson, että informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta sosiaalipalveluissa on mahdollista edistää huomioiden sekä ohjausprosessin että sosiaalipalvelujen kompleksinen rakenne. Huomioon ottaen sosiaalipalvelujen dynaaminen ja kompleksinen toimintaympäristö ohjausprosessin eri vaiheissa, informaatio-ohjaukseen tyypillisesti liittyvää hajanaisuutta voidaan vähentää. Konkreettisena keinona pidän ohjaus-informaation sisällön sekä tavoitteiden merkitysten tarkastelua eri näkökulmista eri näkökulmia yhteen sovittaen. Keskushallinnossa tulisi pyrkiä tavoitteellisesti sektori- ja virastorajat ylittävän ymmärryksen saavuttamiseen informaatio-ohjauksen merkityksestä ja tavoitteista. Ministeriöiden ja virastojen sisäisten ohjausprosessien yhtenäistämiseksi ehdotan sektorirajat ylittävän työkonferenssin järjestämistä. Työkonferenssi-menetelmän näen konkreettisena keinona yhteisen käsityksen saavuttamiseksi informaatio-ohjauksen toteuttamisesta ja merkityksestä sekä ohjausprosessin onnistumiseen liittyvistä kriittisistä vaiheista.

Yksityisten sosiaalipalvelujen ohjauskokonaisuuden kehittäminen

Heinämäen (2012, 170) mukaan sosiaalihuollon ohjausta on pidetty vaikeana, minkä seurauksena sosiaalipalvelujen ohjaus on toteutunut muita sektoreita väljempänä ja epämääräisenä kokonaisuutena. Tämän tutkimuksen arviointikohde, sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin annettavien sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjeistus on tarkoitettu sekä julkisesti- että yksityisesti toimiville sosiaalipalveluja tuottaville toimijoille. Tutkimuksen empiirisessä aineistossa yksityisten sosiaalipalvelujen rooli jäi selvästi vähemmälle suhteessa kuntapalveluihin riippumatta siitä, mitä ohjausprosessin vaihetta tarkasteltiin. Informaatiojärjestelmässä on myös Oulasvirran ym. (2002) mukaan puutteita juuri yksityisesti tuotettujen palvelujen osalta. Sekä aikaisemmin että tämän tutkimuksen perusteella tulevaisuudessa on hyvin tärkeää pohtia yksityisten sosiaalialan toimijoiden ohjausta ja tavoiteltava määrätietoisesti uudenlaisia sopivia menetelmiä yksityisten sosiaalipalvelujen

ohjaukselle. Tutkimustulosten valossa pidän tärkeänä, että tulevaisuudessa on laadittuna selkeät roolit ja vastuut ohjaus- ja valvontatoimintaan, erityisesti informaatio-ohjauksen toimeenpanon näkökulmasta.

Tiedonhallinnan merkitys tulevaisuuden informaatio-ohjauksessa

Tiedonhallinnan kysymykset ovat merkittävä osa informaatio-ohjausta. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että tulevaisuudessa jo ohjausprosessin alkuvaiheessa tulisi systemaattisesti tarkastella ja arvioida ohjaustavoitteiden saavuttamista tukevia toimenpiteitä. Ohjaustavoitteita tukevien keinojen ja toimenpiteiden arviointi suunnittelutyön osana edistäisi ohjausinformaation muotoilemista niin, että ohjausinformaatio on rakenteeltaan, sisällöltään ja tavoitteiltaan käytännön työelämän tarpeita tukeva kokonaisuus. Tietoyhteiskunnan kehitys edellyttää tiedonhallintaan liittyvien tekijöiden, kuten erilaisten tietojärjestelmien ja tiedonjakamiseen liittyvien toimintojen huomiointia ohjaustoiminnassa. Mahdollisuus vaivattomaan ja nopeaan tiedon välittämiseen lisää riskiä liialliseen tiedonvälittämiseen, mikä pahimmillaan passivoi ohjauksen kohteen toimintaa ja suhtautumista informaatio-ohjaukseen. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella ohjausinformaation selkeä ja tiivis ilmaisutapa on tulevaisuudessa yhä tärkeämpi osa informaatio-ohjausta. Informaatiotuotannossa tulee pyrkiä yhä nopeammin omaksuttavissa olevan tiedon tuottamiseen. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella ehdotan ohjaukseen liittyvien informaatioteknologisten ratkaisujen valinnan rinnalle tiedonhallinnan näkökulmasta toteutettavaa riskienarviointia.

Ehdotus informaatio-ohjauksen toimeenpanon kehittämiseksi

Tutkimustulokset osoittivat keskushallinnossa tunnistetun tarpeen uudistaa toimeenpanovaiheessa käytettäviä menetelmiä ohjaustavoitteiden saavuttamiseksi. Toimeenpanovaiheen ja siten ohjauksen vaikuttavuuden edistämiseksi ehdotan hyödyntämään toimeenpanovaiheessa osallistavia toimintatapoja. Implementaation toteuttaminen osallistavin menetelmin toimijaverkostojen responsiivisissa prosesseissa tukisi näkemykseni mukaan aineistossa kuvattua tavoitetta, ohjauksen elävöittämistä. Tutkimustulosten valossa responsiivisuus toteutui ohjauksen suunnittelutyössä. Sitä vastoin tutkimustulokset osoittivat toimeenpanon toteuttamisen ja ohjauksen seuranta- ja arviointitiedon keräämisen näyttäytyvän yksisuuntaisena ja hajanaisena kokonaisuutena.

Tässä tutkimuksessa ohjauksen arviointi nähtiin tärkeänä, mutta haasteellisena toteuttaa. Tämän tutkimuksen tulokset osoittivat tarpeen kehittää turvallisuustekijöitä mittaavia indikaattoreita. Systemaattinen mittaaminen jaa tiedonkeruu alueellisista eroista toimisi ohjausprosessissa tukien sekä ohjaustavoitteiden asettamista sekä toimeenpanon kohdentamista. Toimeenpano menetelmien kohdentaminen arviointi- ja seurantatietoon perustuen vahvistaisi myös informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta. Luotettava vertailutieto tukisi myös sosiaalialan organisaatioiden itseohjautuvaa turvallisuuden ja riskienhallinnan edistämistyötä, jolloin ohjauksen painopisteen muuttaminen yhä proaktiivisempaan suuntaan olisi mahdollista toteuttaa. Tulevaisuuden sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjaus painottuu todennäköisesti yhä enemmän ennakoivaan ohjaukseen, joka toteutuakseen edellyttää ennakoivaa tiedontuotantoa. Tämän tutkimuksen tulosten valossa ehdotan, että informaatio-ohjauksen tavoitteita tuettaisiin jatkossa nykyistä vahvemmin keräten arviointitietoa, joka samanaikaisesti tukee myös tulevaisuuden ohjausprosessien suunnittelua. Näkemykseni mukaan juuri arviointitieto tekee tulevaisuudessa mahdolliseksi toimeenpanon kohdistamisen tarveperustaisesti. Tuleva SOTE -uudistus tarjoaa mahdollisuuden yhtenäistää valtion ohjausta kokonaisuutena ja rakentaa yhtenäisiä mittareita tulevaisuuden ohjaustarpeiden tunnistamiseksi. Turvallisuus näkökulmasta SOTE -uudistuksen yhteydessä olisi toivottavaa, että tulevilla SOTE -alueilla olisi yhtenäiset riskienhallintamenetelmät.

Informaatio-ohjauksessa vaikuttavuuden arviointi tässä tutkimuksessa näyttäytyi haasteellisena, eikä mahdollisia arviointikeinoja tunnistettu. Silti arviointitoimintaa pidettiin poikkeuksetta tärkeänä. Tutkimustulosten perusteella keskushallinnossa olisi tarpeen miettiä soveltuvia arviointikeinoja sekä ohjausprosessin että ohjauksen vaikuttavuuden mittaamiseksi. Informaatio-ohjauksen vaikutusten arviointitoiminta olisi mahdollista melko vaivattomasti aloittaa eri ohjausmenetelmien ja toimeenpano keinojen hyödyistä, riskeistä ja koetuista vaikutuksista sekä ohjaavan että ohjattavan tahon näkökulmista esimerkiksi palautejärjestelmiä kehittäen.

Ulkoisten ohjausprosessien hallinnan näkökulmasta toimiva yhteistyö tukee ohjausta myös tulevaisuudessa. Informaatio-ohjauksen tulee perustua kaksisuuntaiseen toimivaan

vuorovaikutukseen, jotta ohjausprosessista muodostuu ehyt kokonaisuus ja tavoitteet on mahdollista saavuttaa (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006, 24). Tämän tutkimuksen tulosten perusteella toimiva vuorovaikutus edistää lisäksi sitoutuneisuutta kehittämistyöhön, tukien näin ohjaustavoitteiden saavuttamista. Tämän tutkimuksen tulosten valossa voidaan todeta, että informaatio-ohjauksen tavoitetta, kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen ja dialogisuuden tavoitetta ohjauksessa on saavutettu. Tätä onnistumista on myös jatkossa tärkeää ylläpitää ja edelleen vahvistaa ohjausprosessin kaikissa vaiheissa. Luottamus ja toimiva vuorovaikutus ohjausprosessin onnistumisen mahdollistajina edellyttävät tämän tutkimuksen perusteella tavoitteellista toimintaa verkostojen ja vuorovaikutussuhteiden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi.

Luottamuksen ja toimivan vuorovaikutuksen seurauksena pidän mahdollisena, että tulevaisuudessa informaatio-ohjausta voidaan toteuttaa yhä enemmän sähköisin kokous- ja seminaarikäytännöin. Sähköisesti järjestettävien tilaisuuksien etuna suhteessa aineistossa esiintyneisiin perinteisiin koulutus- ja seminaaritalaisuuksiin liittyviin haasteisiin, pidän osallistumisen vaivattomuutta, edullisuutta sekä järjestäjän että osallistujien näkökulmasta sekä riippumattomuutta osallistujien sijainnista. Ennen informaatioteknologian mahdollistamien ohjaus- ja toimeenpanokeinojen käyttöönottoa tulee kuitenkin yhä rakentaa luottamusta, joka lienee mahdollista vain vuorovaikutusta lisäämällä. Jalonen (2010, 121–122) täydentää näkemystä kuvaamalla luottamusta yhteiskuntaa ja sen osajärjestelmiä koossapitäväksi voimaksi, missä luottamus toimii yhteiskunnallisena ”kittinä” edistäen toimijoiden välistä kommunikaatiota ja yhteistoimintaa.

Tiivistetysti voidaan todeta, että informaatio-ohjaus tulee tämän tutkimuksen tulosten perusteella mieltää erilaisista, eri tavoin etenevistä ja eri aikaan toteutetuista prosesseista muotoutuvaksi kokonaisuudeksi, joka perustuu kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen, selkeään ja hallittuun tietosisältöön, tavoitteenasetteluun ja jatkuvaan arviointiin. Sosiaalipalveluissa informaatio-ohjauksella on merkittävä rooli turvallisuuden ja riskienhallinnan edistämisessä. Ohjausinformaation soveltamisen mahdollisuus tukee sosiaalialan toimijoiden omaa kehittämistoimintaa ja turvallisuuteen liittyvää toimintaa pidetään lähes poikkeuksetta tärkeänä. Tutkimustulosten perusteella totean, että jatkossa tulisi pyrkiä edistämään informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta. Esitän, että ohjaavan tahon tulisi pyrkiä nykyistä tehokkaammin pohtia niitä keinoja, jotka herättäisivät mielenkiintoa ohjausinformaatiota kohtaan toimijatasosta riippumatta. Tutkimustyö vahvisti edelleen aikaisempaa käsitystäni siitä, että muuttipa informaatio-ohjaus vastaanottavan tahon toimintaa tai ei; ohjaus on vaikuttavaa aina, kun se onnistuu tavoittamaan ohjauksen kohteen.

Turvallisuusteema on osa kaikkea yhteiskuntapolitiikkaa ja turvallisuus arvona liittyy tiiviisti hyvinvointivaltion rakenteisiin. Ihmisten kokemukset turvallisuudesta tai sen puutteesta liittyy arjessa ulottuen kaikkiin elämänalueisiin. Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi on tarvetta ja turvallisuuden arviointimenetelmiä tarvitaan kipeämmin kuin koskaan, jotta ohjauksella saadaan aikaan vaikuttavuutta. Tämän tutkimuksen eräs asiantuntija kiteyttää mielestäni niin tutkimustyöni kuin yhteiskunnallisen turvallisuuden edistämisen tarpeet yhteen lauseeseen.

”Ettei näitä asioita vaan tiedetä ja pidetä hyvänä asiana, vaan että turvallisuuteen osattaisiin kiinnittää enemmän huomiota niin, että se turvallisuus myöskin toteutuu...(H1)”

Tämän tutkimustyön perusteella jatkossa olisi tarpeen selvittää millaisia todellisia vaikutuksia turvallisuusoppaalla on saavutettu sosiaalipalvelujen toimintakentällä ja vastaavatko nämä tässä tutkimuksessa asiantuntijoiden kuvaamia tavoitteita. Tulevaisuuden informaatio-ohjauksen kehittämisen tueksi näen tarpeellisenä tutkimuksen toteuttamisen siitä, miten informaatio-ohjaus on ylipäänsä tavoittanut sosiaalialan toimijoita ja miten he kokevat informaatio-ohjauksen vaikuttavan käytännössä ja miten ohjausta tulisi heidän näkökulmasta kehittää. Erityisen tärkeänä pidän tutkimusta siitä, miten yksityisten sosiaalialan palveluntuottajien ohjausta ja ohjauksen vaikuttavuutta olisi mahdollista edistää niin, ettei velvoittavampia ohjausmuotoja tarvitsisi lisätä. Tämän tutkimuksen arviointikohteen, sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin annettavien sosiaalipalvelujen turvallisuuden ohjeistamiseen liittyen jatkotutkimusaiheena pidän tutkimusta siitä, miten ohjeistus huomioidaan osana SOTE -uudistusta ja saavutettiinko tällä turvallisuuteen ja riskienhallintaan liittyvien toimintatapojen yhtenäistämistä sosiaalipalveluissa.

LÄHTEET

- Ailasmaa, Reijo (2015) Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2013. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 26/2015. Saatavilla <http://www.julkari.fi/handle/10024/129581>.
- Alasoini, Tuomo (2007) Ohjelma ja projekti informaatio-ohjauksen välineinä. Oppimisverkostoihin perustuvan projektitoiminnan mahdollisuuksia ja haasteita. Helsinki: Työministeriö. Tykes raportteja, 59.
- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander, Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino. 372–392.
- Alasuutari, Pertti (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Anttila, Pirkko (2007) Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö. Hamina: Akatiimi Oy.
- Bhaskar, Roy (1997) ARealist Theory of Science. First published by Leeds Books Ltd 1975. London - New York: Verso. Toinen painos.
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008 vp. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. TrVM 5/2008 vp — M 2/2008 vp
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1999) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana (2010) Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin toim. Aaltola Juhani ja Valli Raine (toim.) Juva: PS-kustannus. 24–42.
- Hallitusohjelma (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita.
- Hakala, Juha. T (2010) Menetelmällisiä koetuksia Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin toim. Aaltola Juhani ja Valli Raine (toim.) Juva: PS-kustannus. 10–23.
- Heinämäki, Liisa (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Akateeminen väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, tutkimus 75/2012.
- Heuru, Kauko (2000) Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Jalonen, Harri (2008) Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Informaatiotutkimus 27(2), 1–14.

- Jalonen, Harri, Laihonen, Harri & Lönnqvist, Antti (2009). Onko tiedolla johtaminen saavuttamaton ihanne? *Hallinto* 2/2009, 24–25.
- Jalonen, Harri (2010) Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. *Hallinnon tutkimus* 29 (2), 111–133.
- Kotiranta, Pirjo-Liisa (2008) Asumiseen laatua informaatio-ohjauksella. Arviointia vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuosituksen vaikutuksista kunnissa. Helsinki: Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Kuusela, Pekka (2006) Rakenne, toimijuus ja realistinen yhteiskuntateoria. Teoksessa Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Kuopio: Oy UNIPress Ab. 77–108.
- Kuusela, Pekka (2006) Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitieteet. Teoksessa Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Kuopio: Oy UNIPress Ab. 9–21.
- Laihonen, Harri (2009) Terveysjärjestelmän johtamisen tietovirrat. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto, Julkaisu 824.
- Leino, Helena (2007) Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka. *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus. 214–227.
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 28.12.2012/980.
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist, Lennart (1987) *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*. Studentlitteratur. Lund.
- Metsämuuronen, Jari (2008) Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. 3.uudistettu painos. Jyväskylä: International Methelp Oy.
- Mäki, Tiina (2004) Laadun informaatio-ohjauksen haasteet. Hoitohenkilökunnan ja laatusuositusten laadulle antamien merkitysten harmonisuus ja ristiriitaisuus. Akateeminen väitöskirja. Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteet.
- Mäntysaari, Mikko (1999) Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa Eräsaari Risto, Lindqvist Tuija, Mäntysaari Mikko & Rajavaara Marketta (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus. 7–16.
- Mäntysaari, Mikko (2006) Tarkentuva tieto sosiaalityössä. Teoksessa Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Kuopio: Oy UNIPress Ab. 137–163.
- Niiniluoto, Ilkka (2006) Kriittinen tieteellinen realismi. Teoksessa Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Kuopio: Oy UNIPress Ab. 23–44.
- Niiranen, Vuokko (2006) Johtamisen kausaaliset voimat ja mekanismit. Teoksessa Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Kuopio: Oy UNIPress Ab. 193–218.

Nylander Olli, Ståhle Pirjo, Nenonen Mikko (2003) Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. Yhteiskuntapolitiikka 68 (1), 3–18.

Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.

Patton, Michael Quinn (1997) Utilization Focused Evaluation and research methods. Newbury Park, London and New Delhi: Sage. Toinen painos.

Patton, Michael Quinn (2002) Qualitative Research & Evaluation Methods. California: Sage. Kolmas painos.

Pehkuri, Timo (2007) Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus. 130–142.

Rajavaara, Marketta (1999) Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Eräsaari Risto, Lindqvist Tuija, Mäntysaari Mikko & Rajavaara Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus. 31–53.

Rossi, Peter H. & Freeman, Howard E. & Lipsey, Mark W (2004) Evaluation: A Systematic Approach. 7th Edition. USA: Sage Publications

Saarela-Kinnunen, Maria. & Eskola, Jari (2010) Tapaus ja tutkimus= Tapaustutkimus? Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Aaltola Juhani ja Valli Raine (toim.) Juva: PS-kustannus. 184–195.

Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2011:1) Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Saatavilla <http://stm.fi/strategia>.

Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2011: 15) Riskienhallinta ja turvallisuussuunnittelu. Opas sosiaali- ja terveydenhuollon johdolle ja turvallisuusasiantuntijoille. Saatavilla <https://www.julkari.fi/handle/10024/112106>

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006) Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Syrjälä, Leena & Numminen, Merja (1988) Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Oulun yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51/1988.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Turvallisempi huominen (2012) Sisäisen turvallisuuden ohjelma 26/2012 Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Työtapaturmat -tilastojulkaisu (2014) Tilastovuodet 2005–2013. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto (TVL). Saatavilla www.tvk.fi.

Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738.

Töttö, Pertti (2004) Syvällistä ja Pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Uoti, Asko (2003) Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos.

Uusikylä, Petri (1999) Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa Eräsaari Risto, Lindqvist Tuija, Mäntysaari Mikko & Rajavaara Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus. 17–30.

Vedung, Evert (1998) Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa Bemelmans-Videc Rist ja Vedung (toim.), Carrots, Sticks & Sermons, New Brunswick: Transaction Publishers. 21–58.

Virtanen, Petri (2007) Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Wilskman, Kaarina & Lähteenmäki, Marko (2010) Informaatio- ohjaus ja THL. Yhteiskuntapolitiikka 75 (4), 400–410.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010) Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Helsinki: Puolustusministeriö.

Yin, Robert K. (1994) Tapaustutkimuksen vaiheet. Teoksessa Patton, Michael Quinn (2002) Qualitative Research & Evaluation Methods. California: Sage Publications. Kolmas painos. 230–246

Yin, Robert K. (1994) Tapaustutkimuksen ideaalimuodon kuvaus. Teoksessa Virtanen, Petri (2007) Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita Publishing Oy. 159–162.

LIITTEET

Liite 1. Saatekirje



Saatekirje: Kutsu haastateltavaksi

Tampereen yliopiston Porin yksikkö

9.12.2015

PL 181

28101 Pori

Hei!

Nimeni on Hanna Brotkin ja opiskelen Tampereen yliopistossa yhteiskuntatieteen maisteriksi. Pääaineenani on sosiaalipolitiikka. Parhaillaan teen pro gradu -tutkielmaa, jonka alustava nimi on: ” *Valtionhallinnon informaatio-ohjaus kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämisessä* ”. Työn ohjaajana toimii professori Satu Kalliola. Tutkimukseni päätavoitteena on nostaa esiin ohjaavan tahon näkemyksiä siitä, miten ohjauksen tulisi toteutua ja miten ohjausmekanismeja tulisi edelleen kehittää. Ajatus tutkielman tekemiseksi aiheesta kiteytyykin kysymykseen siitä, jakaako ohjaava taho yhteisen käsityksen siitä, millaisia vaikutuksia informaatio-ohjauksella oletetaan käytännössä olevan. Tutkimuksen tavoitteena niin ikään on selvittää, kuinka asiantuntijoiden käsitysten mukaan ohjausta tulisi kehittää ja onko kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuskäsitelmästä informaatio-ohjaus ohjausmenetelmänä riittävää vai tulisiko ohjausmuotoa mahdollisesti muuttaa. Työn teoreettinen viitekehys rakentuu siten valtionohjauksesta, informaatio-ohjauksesta sekä kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuudesta.

Tutkimusaineistona toimii viidestä kymmeneen kappaletta asiantuntijoiden teemahaastattelua. Toivon, että suostut haastatteluun. Haastattelut toteutetaan yksilöhaastatteluina erikseen sovittuna ajankohtana. Haastattelut ovat keskustelunomaisia tilanteita, jossa asiantuntijat tuovat omat mielipiteensä ja kokemuksensa vapaasti esille. Haastattelussa noudatetaan aihealueittain ennalta sovittuja teemoja, mutta keskustelu pyritään kuitenkin pitämään mahdollisimman avoimena. Ennalta sovitut teemat lähetetään osallistujille etukäteen tutustuttavaksi noin viikkoa ennen haastattelua. Tutkimukseen ja haastatteluun osallistuminen on vapaaehtoista ja tutkimukseen osallistumisen voi keskeyttää milloin tahansa. Mitään tutkimukseen liittyviä tietoja ei luovuteta missään vaiheessa ulkopuolisille. Haastattelut nauhoitetaan haastateltavien suostumuksella. Nauhoitteet säilytetään ja hävitetään asianmukaisesti aineiston analysoinnin jälkeen. Ennen haastattelutilannetta kaikilta osallistujilta pyydetään kirjallinen suostumus haastatteluun osallistumisesta ja tietojen raportoinnin julkisuudesta.

Vastaan mielelläni kaikkiin tutkimusta koskeviin kysymyksiin.

Ystävällisin terveisin

Yhteiskuntatieteen maisteriopiskelija Hanna Brotkin

HAASTATTELUTEEMAT

14.1.2016

1. HAASTATELTAVAN TAUSTATIEDOT

Mikä on organisaatio ja tehtävä missä työskentelet?

Mikä on suhteesi kotiin vietävien sosiaalipalvelujen ja yksityisten sosiaalialan yksiköiden turvallisuusoppaan laatimisen työryhmään?

2. TURVALLISUUSOPPAAN SUUNNITTELUVAIHE:

Mitä mielestäsi ovat tämän päivän kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden ajankohtaiset haasteet?

Millaisia odotuksia uskotte ohjattavalla taholla olevan turvallisuusoppaan sisällön näkökulmasta?

Miten toimintayksiköiden ja kuntien monimuotoisuus on huomioon otettu oppaan suunnittelussa?

Onko informaation vastaanottavan tahon resurssien riittävyyttä arvioitu suhteessa turvallisuusoppaan sisällön toteutusmahdollisuuksiin?

3. IMPLEMENTAATIO VAIHE

Implementaatiomekanismi (Miten oppaan asiat siirtyvät kentälle)? Millä menetelmillä ohjausvaikutusta tehostetaan?

Mitkä ovat mielestänne toimeenpanoa estävät ja edistävät tekijät nk. kriittiset menestystekijät?

Miten arvioisitte turvallisuusoppaan ohjaustehoa? (näkökulmana yksityiset sekä kunnalliset kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavat toimijat)?

Millaisia vaikutuksia toivotte ohjeistuksen saavan aikaan? (tuottavuus ja vaikuttavuus näkökulma)

Arvioidaanko vaikutuksia myöhemmässä vaiheessa, miten ja milloin?

4. VALTIONOHJAUKSEN KEHITYSMAHDOLLISUUDET

Millaisia valtionohjauksen mahdollisuudet käsityksenne mukaan ovat sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämisen näkökulmasta?

Miten te kehittäisitte valtionohjausta sosiaali- ja terveysalan turvallisuuden edistämisen näkökulmasta?

Uskotteko informaatio-ohjauksen olevan riittävä menetelmä turvallisuuden edistämiseksi kotiin vietävien sosiaalipalvelujen osalta?

Millaiseksi koette vuorovaikutuksen teidän ja ohjattavan tahon välillä?

Liite 3. Suostumus tutkimushaastatteluun



9.12.2015

Tampereen yliopiston Porin yksikkö

PL 181

28101 Pori

SUOSTUMUS TUTKIMUKSEEN OSALLISTUMISESTA JA HAASTATTELUAINEISTON KÄYTTÄMISEEN PRO GRADU TUTKIELMASSA

Olen saanut riittävästi tietoa tutkimuksesta ja suostun haastatteluun. Allekirjoituksellani annan suostumuksen, että Tampereen yliopiston Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikön, sosiaalitieteen maisteriopiskelija Hanna Brotkin saa käyttää opinnäytteessään ”*Valtionhallinnon informaatio-ohjaus kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi*” antamaani nauhoitettua asiantuntijahaastattelua, joka koski valtionhallinnon informaatio-ohjausta kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi

Haastatteluaineisto käsitellään täysin luottamuksellisesti ja tutkimukseen osallistuneiden asiantuntijoiden henkilötiedot jäävät ainoastaan tutkijan tietoon. Valmiista pro gradu -tutkielmasta ei voi tunnistaa yksittäisiä henkilöitä. Olen tietoinen, että tutkimukseen osallistuminen on täysin vapaaehtoista ja sen voi keskeyttää missä vaiheensa tahansa ilman perusteluja.

Aika:

Paikka:

Haastateltavan allekirjoitus ja nimenselvennys: _____

Suostumuksen vastaanottajan allekirjoitus ja nimenselvennys: _____

Suostumus tehdään kahtena kappaleena, joista yksi jää tutkittavalle ja toinen tutkijalle.

Hanna Brotkin

Sosiaalitieteen opiskelija, YTM

Tampereen yliopisto